



3 1761 07479207 8



Digitized by the Internet Archive
in 2011 with funding from
University of Toronto

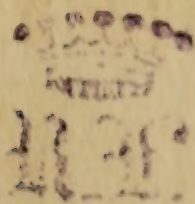
84

P. SCHOU

FOLKENES FORBUND



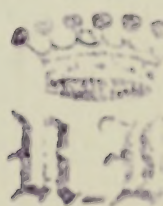
KJØBENHAVN
ANDR. FRED. HØST & SØN
1921



FOLKENES FORBUND

P. SCHOU

FOLKENES FORBUND



KJØBENHAVN
ANDR. FRED. HØST & SØN

1921



JX

1975

S2643

MEDENS der ikke hidtil paa Dansk er udkommet noget Værk om Folkenes Forbund, foreligger der allerede paa Engelsk og Fransk en omfangsrig Litteratur herom, som stadig forøges.

Blandt de amerikanske Kommentarer kan nævnes: fhv. Præsident *William Taft's*: »The Covenanter« og *Stephen Pierce Duggan*: »The League of Nations«; blandt de franske: *George Scelle*: »Le Pacte des Nations«.

De fleste af disse Værker maa dog ifølge Sagens Natur væsentlig gentage det samme Stof, saalænge vi ikke har faaet Oplysning om, hvad der foregik paa Fredskonferencen, og saalænge Folkeforbundet endnu ikke i Praksis har afgjort de talrige Fortolkningsspørgsmaal, som Pagten giver Anledning til.

Om Forbundets hidtidige Arbejder og Afgørelser foreligger de fuldstændigste Oplysninger i dets officielle Tidsskrift: »League of Nations — Société des Nations«. Det officielle Referat af Forhandlingerne paa Forbundsfor­samlingens første Møde i Genève har desværre ikke været mig tilgængeligt ved Udarbejdelsen af nærværende Bog.

Angaaende Folkeforbundets Forhistorie findes interessante Oplysninger i *Robert Lansing's* lige udkomne Bog »The Peace Negotiations« samt i det af *Mrs. C. A. Kluysver* samlede Værk: »Documents on the League of Nations«, Leiden 1920.

Paa Grund af min Fraværelse fra Danmark har jeg ikke selv kunnet tage mig af Udgivelsen af denne Bog, men skylder Bibliotekar, cand. mag. *Vilh. Slomann* en oprigtig Tak for Bistand derved.

Washington, D. C., den 25. April 1921.

P. Schou.

INDLEDNING

DET vilde være en fornærmelig Misforstaaelse at give sig til overfor danske Læsere at gentage de til Overflod repeterede Beviser for, at det nuværende internationale Kaos bør afløses af en fast Retsorden, at Krigen er et fordærveligt Barbari, at dens Afskaffelse maa tilstræbes gennem Nedsættelse af Rustningerne og gennem Anvendelsen af internationale Voldgifts- og Mæglingsinstitutioner.

Jeg vil da ikke her gøre mig den Ulejlighed at løbe aabne Døre ind, men gaa ud fra, at det Formaal, der er tilstræbt ved Folkeforbundets Oprettelse har Læserens Sympathi.

Men jeg anser det paa den anden Side for lige saa ørkesløst at prøve paa at profetere om, hvorvidt Forbundet vil have Held til at realisere dette Formaal.

Thi dette beror mere end noget andet paa Held, d. v. s. paa Forhold, som ligger udenfor Forbundets Magt og Myndighed. Det afhænger af den almindelige politiske Udvikling hele Verden over.

Hvilket Skaar i Forbundets Fremtidsudsigter gjorde det f. Eks. ikke blot, at de Forenede Stater, blandt andet paa Grund af indrepolitiske Forhold, i sidste Øjeblik meldte sig fra? Og hvem tør vove at profetere om Tysklands indrepolitiske, sociale og økonomiske Udvikling i den kommende Tid? Hvem kan vide, hvornaar Rusland igen vil naa en saa stabil Regeringsform, at det kan optages i

Forbundet? Naar dettes Succes beror paa Forhold, der er saa uoverskuelige, vilde det være mere end letsindigt at profetere om Forbundets Fremtidsudsigter. Disse kan først tilnærmelsesvis bedømmes, naar Verden igen er vendt tilbage til nogenlunde normale og faste politiske Forhold, naar det internationale Samkvem er genoprettet, og Nationalhadet er bragt ned til i hvert Fald ikke at være mere forbitret end før Krigen.

Forbundet er en nyfødt og spæd Skabning: man kan ikke vente, at det skal vise sig at være en anden Herkules, der allerede i Vuggen formaar at kvæle Slinger. Det er tværtimod, ifølge sin Oprindelse arveligt belastet, og hvis det straks fra Fødslen udsættes for Trykket af saadanne Kæmpeopgaver, som at rydde op i Nutidens politiske Augiasstald, gennemtvinge omstridte Fredstraktater, slukke revolutionære Ildebrande og bringe Verdens økonomiske Forhold paa Fode igen, da er der overhængende Fare for, at dets spæde Konstitution bryder sammen af Overanstrengelse. Man maa haabe, at dets Venner vil skaane det for et saadant Tryk og lade det vokse sig stærkt og prøve sine Kræfter paa mindre herkuliske Opgaver, hvis tilfredsstillende Løsning kan vinde det Folkenes Tillid.

Den internationale Solidaritetsfølelse, som maa danne Basis for Forbundet, eksisterer slet ikke i vore Dage, da Nationerne, skræmte, hadefulde og griske, kun søger at svække hinanden og ved alle Midler tilrane sig de størst mulige Fordele.

Den, der vil skønne over Forbundets Fremtid ud fra de nu foreliggende Forhold, da det internationale Samkvem over store Dele af Jorden er afbrudt, da Verdensøkonomien er paa Randen af Kaos og Fallit, da imperialistisk Protektionisme og Monopolisering af naturlige Rigdomskilder florerer, da Moralen mellem Nationerne indbyrdes har naaet et Lavmaal og deres gensidige Had en enestaaende Højde, kan næppe undgaa at tvivle om, at Forbundet har nogen Fremtid for sig. Men de, der vover at

se lidt længere ud i de kommende Tider, kan ikke andet end nære Haab om, at Menneskeheden efterhaanden vil komme over alle disse Ulykker, den selv har hobet paa sine Skuldre, rette sig igen og finde sin moralske Ligevægt, sin sunde Sans og sin velforstaaede Altruisme. Og det er for en saadan bedre Fremtid, vi behøver Forbundet. Da vil det have Mulighed for at blive en vigtig Faktor i det internationale Samliv. Vi bør maaske være forberedt paa, at det i lange Tider vil staa i Stampe og føre en ren Skintilværelse uden Magt, uden Indflydelse og uden Tiltro blandt Folkene.

Men det gælder da blot at holde det i Live, bringe det uskadt over de første vanskelige Aar, skærme det som en spæd Plante og vente taalmodigt paa, at det skal vokse op til Modenhed. Og naar saa bedre Tider kommer, naar Trangen til en Nyorientering af den internationale Politik bliver mærkbar, og Nationerne tager deres Skæbne i egen Haand og beslutter at gøre en virkelig Indsats for at skabe en international Retstilstand, da vil Forbundet staa rede som Organet dertil, som den Form, hvori de nye Kræfter kan virke.

Hvad vi kan gøre i Øjeblikket, er da kun dette, at fremstille, hvorledes Forbundet er tænkt at skulle virke, og undersøge, hvorvidt dets Konstitution og Virkemaade svarer til de Opgaver, der vil blive stillet det. Er end Forbundets Plan nok saa fuldkommen, den kan dog aldrig give Sikkerhed for et heldigt Udfald, hvis de Mænd, der skal lede det, og Folkene, som skal yde Drivkraften, ikke erkender Opgavens Storhed og gaar til den besjælede af den rette Aand. Og hvis disse Betingelser er tilstede, kan Opgaven løses, selv med en nok saa mangelfuld Organisation og nok saa utilstrækkelige Metoder og Retsregler.

Selv om vi i den følgende Gennemgang af Forbundspagten skulde finde store og alvorlige Mangler, bør dette da ikke forlede os til at ville kaste det hele i Brokkassen. Der er maaske endnu Tid til at raade Bod paa disse Mang-

ler, maaske vil Udviklingen selv hjælpe til at fjerne nogle af de værste. Og naar vor kritiske Sans faar Overvægten og bringer os til at tvivle om, hvorvidt Folkeforbundet har nogen Livskraft og Fremtid, da bør vi erindre, at en fast Organisation af Folkeretssamfundet før eller senere *maa* finde Sted, om ikke Menneskeheden skal være udsat for stadig tilbagevendende, stedse mere forfærdelige Katastrofer. Brister det Forsøg, som Fredskonferencen satte i Gang, da vil det før eller senere efterfølges af andre, indtil Problemet er løst, eller hele den moderne Civilisation ligger i Ruiner.

Det er da vor Pligt, hvad enten vi stiller os mere eller mindre skeptiske overfor dette Forsøg, efter Evne at bidrage til dets Succes, baade ved praktisk Medarbejderskab og ved opbyggende Kritik. Lige saa forkert det vilde være at lægge hele sin Udenrigspolitik om i tryk Fortrøstning til, at med Folkeforbundets Oprettelse er Tusindaarsriget indvarslet, lige saa kortsynet er det paa Forhaand at frakende Forbundet enhver Mulighed for at udrette en stor og nyttig Gerning i Samkvetmet mellem Staterne.

Man kan ikke indtage nogen samtidig forsigtigere og værdigere Holdning overfor Folkeforbundet end den, det svejtsiske Forbundsraad giver et saa klart og vægtigt Udryk i sit Budskab til Forbundsforamlingen:

»At vurdere en politisk Nydannelse er altid for en stor Del en Temperamentsag. De, som holder sig til Fredstraktatens materielt ufuldstændige og paa mange Punkter uklare Tekst, og som betragter Egoisme og gensidig Mistillid som uundgaaelige og dominerende Faktorer i den internationale Politik, vil maaske i Folkeforbundet kun kunne se et dødfødt Værk eller et maskeret Forsøg paa at retsfæste visse Stormagters Hegemoni over den øvrige Verden og paa at garantere de bestaaende Tilstandes Uforanderlighed i al Fremtid. Men de, som bygger deres Tillidsfuldhed paa det Faktum, at Krigens ulykkelige Følger stedse bliver mere iøjnefaldende, og paa, at Folkene viser

en voksende Uvilje mod Anvendelsen af Vold i internationale Forhold, de vil i Folkeforbundet se i hvert Fald et alvorligt Forsøg paa at aabne den internationale Politik Vejen til en bedre Fremtid.«

FORHISTORIEN

NAAR det er en Pligt at skabe en offentlig Retsorden, og naar der desuden er grundet Haab om Muligheden heraf, om end kun gennem en i det uendelige fremskridende Tilnærmelse, da er den evige Fred, som afløser de hidtil indgaaede saakaldte Fredsslutninger, som i Virkeligheden kun var Vaabenstilstande, ikke nogen tom Idee, men en Opgave, som, løst lidt efter lidt, stedse nærmer sig Maalet, idet de Tidsrum, i hvilke lige store Fremskridt sker, forhaabentlig bliver stedse kortere.«

Ud fra denne smukke og dybsindige Tanke, hvormed *Kant* slutter sit Skrift »*Zum ewigen Frieden*«, bør man ogsaa betragte Forbundspagten. Den er ikke en *Minerva*, som med eet er sprunget fuldt færdig ud af Præsident *Wilsons* Hjerne. Den er Resultatet af en lang historisk Udvikling og kan, i bedste Fald, aldrig selv blive andet end et Overgangstrin til noget fuldkomnere.

Men er der da noget i den historiske Udvikling, som tyder paa, at vi med voksende Hastighed nærmer os Maalet: en international Retsorden?

Folkeforbundets Kritikere henviser meget hyppigt til, at Pagten kun er en Gentagelse af tidligere dødfødte Planer: *Sullys*, *Penns*, *Abbé de St. Pierres*, *Kants*. Hvorfor skulde denne nye Plan da have bedre Udsigt til en Succes end de tidligere? Man kan lige saa godt vende Argumentet om og sige, at den stadige Fremkomst af nye Planer, und-

fanget af nogle af Tidernes største Aander, tyder paa, at Ideen har dyb Rod i den menneskelige Natur og derfor blot har ventet paa gunstigere politiske Forhold for at lade sig realisere. I sig selv har jo imidlertid disse Forslag ikke haft nogen historisk Betydning, og der er følgelig ingen Anledning til her at gaa nærmere ind paa dem.

Hvad der berettiger os til at hævde, at Tanken om et Folkeforbund har bedre Udsigter til at realiseres nu end nogensinde før, er den økonomiske og politiske Udvikling, som er gaaet for sig i det sidste Aarhundrede.

Den første Betingelse for, at en Tendens henimod international Retsorganisation og Fred kunde spire frem, maatte selvfølgelig være, at Dannelsen af de Enere, hvorefter det nye Verdenssamfund skulde bestaa, Nationalstaterne, var tilendebragt. Saalænge Nationerne endnu ikke var blevne sig selv bevidste og havde fundet og fæstnet deres naturlige Landegrænser, var der intet Grundlag for en varig Fred og et ordnet Samliv mellem dem. Nationalitetsprincippet, hvorigennem den tidligere Partikularisme overvandt, er det naturlige Gennemgangsled til en international Ordning, der ikke afskaffer Nationerne, men bygger videre paa Basis af dem.

Nationalstaternes Konsolidering og Grænsernes gradvise Afslibning til at passe med Nationalitetsforholdene udgjorde jo en væsentlig Del af det 19. Aarhundredes Historie. Og endda behøvedes den store Omvæltning, som vi lige har oplevet, for at bringe nogle af de neddykkede Nationer op i Dagens Lys, hvor de kan aande frit og udvikle sig efter egen Trang. Selvfølgelig har heller ikke Verdenskrigen skabt nogen endegyldig Fordeling af Territorierne. En saadan kan overhovedet ikke tænkes, med mindre man opgiver det Ideal, at Statsgrænser og nationale Grænser bør falde sammen med samme Nøjagtighed som Forsiden og Bagsiden paa en Mønt. Men vi nærmer os efterhaanden gradvis dette Ideal.

Samtidig har Nationerne naaet en saadan Selvevidst-

hed og Modstandsevne, at det bliver en Fare snarere end en Fordel at inkorporere Dele af en fremmed Nation mod deres Vilje. Endnu vigtigere er det dog maaske, at man er begyndt at nedbryde de Mure, som Nationerne har rejst imellem sig indbyrdes i en Tid, da de konsoliderede sig og arbejdede sig frem til Selvbevidsthed.

Hvad der i den moderne Tid og særlig i det 19. Aarhundrede er gjort for at nedbryde disse Mure og smelte Folkslagene sammen uden Hensyn til Landegrænser, det skyldes først og fremmest den økonomiske og den tekniske Udvikling, der i denne Periode har taget et Opsving som aldrig før.

Det er forslidt at tale om Teknikkens Sejersgang i vore Dage. Vi kan ikke aabne en Avis, uden at den genlyder af Triumfraab over »wie wir's so herrlich weit gebracht«, hvorledes Menneskeaanden daglig vinder nye Sejre over Materien, hvorledes Jorden skrumper sammen fra Dag til Dag, saa at vi snart kan se den ligge udbredt for os, let overskuelig som et Landkort.

Vi har hørt alt dette saa tit, og dog synes det at være gaaget ud af vore Øren igen, uden at give os Stof til Eftertanke. Vi har ikke givet os Tid til at drage alle Konklusionerne deraf. Vi har ikke gjort os det ret klart, at hele det sociale og politiske Liv nødvendigvis maa blive omformet derved. De gammeldags Ideer om Landegrænser, nationale Modsætninger, Fremmedhad og Konkurrence svarer ikke længere til de faktiske Forhold. Alle disse Begreber hører en Tid til, da Menneskenes Stræben maatte være rettet mod Dannelsen af Nationalstater, da den nationale Idé var Midlet til at løfte Folkene ud af den tidligere Sognepatriotisme, da Jernbanelinjer endnu ej havde gennemhullet Landegrænserne, og traadløs Telegrafi og Luftfart endnu ikke havde hævet Menneskene op til Højder, hvorfra Grænsestenene forsvinder af Syne. Trods alle Toldmure vilde »den lukkede Handelsstat« i vore Dage være den største af alle Utopier. Isolation er i Nutiden

Selvmord — økonomisk og aandeligt. I en Tid, hvor et pludseligt Prisfald paa New Yorker Børsen føles over hele den civiliserede Verden, hvor en betydningsfuld Tale i det engelske Parlament Dagen efter diskuteres i Jordens fjerneste Afkroge, i en saadan Tid kan nationale Skel ikke betyde det samme som tidligere. Fælles Interesser, som gaar paa tværs af alle Landegrænser, knytter Menneskene sammen og giver dem Andel i, hvad der foregaar Tusinder af Mile borte. Hele det internationale Finansvæsen er jo en mægtig og uhyre fint mærkende Organisation, gennem hvilken den svageste Bevægelse forplanter sig over den hele Jordklode. Og næsten enhver Bestræbelse, som opstaar et eller andet Sted, hvad enten den er af videnskabelig, religiøs eller kunstnerisk Art, breder sig uundgaaeligt og finder Genklang rundt om i Landene — fordi Nationerne allerede er stemt saaledes sammen, at de — naar de ikke kunstigt er ophidsede imod hinanden til Fremme af krigerske Formaal, — reagerer paa nogenlunde samme Maade overfor en Paavirkning: deres Hjerter slaar i Takt og deres Hjerner følger de samme Tankeveje.

Nationen og Staten er da — selv hvor deres Grænser falder sammen — ikke længere i Stand til som tidligere at opsluge Individet. De kan ikke længere tilfredsstille hans hele økonomiske og aandelige Behov. Utallige Traade knytter ham til det, som ligger ud over dem. Han tilhører ikke længere helt sin By, ikke længere blot sit Land, men ogsaa det hele moderne universelle Kultursamfund.

Og for hver international Forbindelse, der saaledes knyttes, kommer Individet til at staa friere overfor sin Nation og Stat. Han vinder et Fodfæste, som strækker sig langt ud over deres Raaderum. Han har Interesser at varetagelse i fjerne Egne: saa at sige intet af, hvad der foregaar i Verden, er ham ligegyldigt. Med hvilken Iver følger Børsmanden ikke fremmede Landes økonomiske og politiske Liv, af hvilket hans hele Formue maaske afhænger! Og med hvilken Ihærdighed søger ikke Videnskabsmanden

at sætte sig ind i, hvad der i Udlandet fremkommer paa hans Studieomraade!

Resultatet heraf er ikke, at Nationalstaten forsvinder, men at Synet paa den og dens Opgaver ændres.

Den staar ikke længere med den absolutte Magt og Myn- dighed som tidligere. Det kan lidet nytte, at tyske Stats- filosofer vil ophøje Staten til en halvvejs guddommelig En- titet, et uforgængeligt Væsen, hvis Uafhængighed er ab- solut, og hvis Rettigheder er ukrænkelige. Saadanne Spe- kulationer svarer aldeles ikke til de faktiske Forhold, aller- mindst i Nutiden.

Den absolutte Suverænitet kan kun tænkes som den ab- solutte Isolation. Men vil Staten opfylde de Krav, der stil- les til den i Nutiden, maa den netop staa i uafbrudt Kon- takt med de andre Stater. Den maa være parat til at vare- tage sine Undersaatters Interesser overalt paa Jorden, hvor de trues af en Fare. Den maa selv træde aktivt op og bane og lempe Vejen for sine Medlemmer. Den maa følge med og saa vidt muligt søge at indvirke paa alt, hvad der sker rundt omkring, thi den ved, at dens Undersaatters, dens egne Interesser staar paa Spil overalt.

En stadig voksende Del af Statens Opgaver ligger da udad til, og dermed tiltager ogsaa daglig Berøringspunk- terne mellem Staterne indbyrdes.

Dette vilde betyde en stadig tiltagende Gnidningsmod- stand mellem Staterne, hvis ikke Forholdet var det, at In- teressefællesskabet mellem dem stedse mere overvejer In- teressemodsatningerne. Det moderne internationale Liv domineres i stort Omfang af, hvad *Nippold* kalder »*Sam- kvemsinteresser*« (»*Verkehrsinteressen*«). De giver kun i ringe Grad Anledning til Konflikter, kan i Reglen vare- tages til alles Tilfredshed gennem universelle eller lokale Overenskomster. Forhen var Krigen den væsentligste Be- røring mellem Staterne, og Folkeretten bestod væsentlig af Krigsret. Men i vore Dage er denne, gennem Praksis og Overenskomst bleven suppleret med en langt mere omfat-

tende og betydningsfuld »Samkvemsret«. Der er i de sidste 30 Aar afsluttet flere Statsoverenskomster end tidligere i flere Aarhundreder tilsammen.¹

Naar Staterne saaledes binder sig, indskrænker deres Frihed paa flere og flere Omraader, er det i Erkendelse af, at de netop derved opfylder deres Opgave som Stat — hvilken ikke bestaar i at trone i ensom ophøjet Majestæt. Den bestaar tværtimod i at udnytte Suveræniteten — der intet andet er end almindelig Handlefrihed som folkeretlig Person² — til ved Overenskomster med fremmede Stater gennem gensidige Indrømmelser at opnaa en for begge Parter fordelagtig Ordning af saa mange internationale Forhold som muligt.

Paa denne Maade gennemhulles efterhaanden det gamle absolutte Suverænitetsbegreb, og Solidariteten mellem Staterne trænger igennem ikke blot faktisk, men ogsaa retlig. Staterne erkender, at det er i alles fælles Interesse, at det internationale Liv unddrages Magten og henlægges under Retten. Fredens Opretholdelse og Rettens Iagttagelse bliver den altovervejende Interesse, som knytter Staterne sammen, og i Solidaritetens Navn berettiger dem til at gribe ind overalt, hvor det internationale Samfunds Fred er truet. Thi ethvert Retsbrud, ja blot Truslen derom, og langt mere Truslen om Krig, har økonomiske og politiske Virkninger, der strækker sig langt ud over de i Konflikten direkte implicerede Lande.

Vi kan ligefrem maale den internationale Udviklings Vækst i det 19. Aarhundrede og paavise, hvorledes den i Overensstemmelse med *Kants* Formular foregaar med voksende Hast: Fredsbevægelsen er en saadan Maalestok og endnu mere Regeringernes officielle Bestræbelser for at skabe Organer for international Retspleje og Organisation.

¹ Nippold: Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtliche Streitigkeiten p. 22.

² Nippold: Fortbildung p. 43—44.

Fredspropagandaen, der først efter Napoleonskrigene viklede sig ud af en sekterisk Religiøsitetens Svøb og antog en mere praktisk politisk Karakter, gik kun langsomt fremad indtil omkring Aarhundredets Midte, da de første internationale Fredskongresser samledes. Hver europæisk Krig gav den et nyt Stød fremad, mest af alle den tysk-franske Krig. Folkeretslærde og Jurister, som hidtil havde forholdt sig skeptiske, begyndte at drøfte disse Spørgsmaal og dannede *Institut de Droit International* og *International Law Association* til Fremme af Studiet deraf. Praktiske Politikere sluttede sig sammen i den *Interparlamentariske Union*, som især virkede for international Voldgift. Forinden Verdenskrigen udgjorde Fredsvennernes organiserede Skarer en Magt, som Statsmændene mente at burde vise Høflighed og visse Hensyn, hvor skeptisk de saa end i Bunden var overfor Bevægelsens Formaal.

Trods alt, hvad man kan sige om Bevægelsens sekteriske Karakter, dens Vaghed og Sentimentalitet, virkede den faktisk til at bringe de gængse Ideer og herskende Begreber blandt Folkene i bedre Overensstemmelse med de faktiske Forhold, saaledes som den ovenfor skitserede tekniske og økonomiske Udvikling efterhaanden havde omformet dem.

Denne Udvikling satte samtidig sine Spor i Regeringerens Forhold til hinanden og fremkaldte politiske Nydannelser, som det er værd at kaste et Blik paa, fordi de paa det diplomatiske Omraade dannede Forarbejderne for Folkeforbundet.

Ingen vovede endnu at tænke paa at skabe en saadan fast politisk Organisation som Folkeforbundet; man koncentrerede især sin Opmærksomhed om Voldgiftsinstitutionen. Denne undergik i Løbet af det 19. Aarhundrede en betydningsfuld Udvikling.

Begyndelsen skete med den saakaldte *Jay-Traktat*, hvorved Storbritannien og de Forenede Stater i 1794 enedes om at henvise en Række Stridsspørgsmaal, bl. a. angaaende Grænsespørgsmaal, til blandede Komiteer bestaaende af bri-

tiske og amerikanske Borgere. Gennem en lang Række Voldgiftssager af voksende Betydning udviklede Voldgift sig til at blive en regelmæssigt anvendt Institution i det internationale Liv. Oprindeligt var Voldgiftsdommerne enten fremmede Potentater, som efterhaanden kom bort fra selv at afsige Dommen og overlod det til en eller flere folkeretskyndige Undersaatter, hvis Dom de underskrev; eller det var private Borgere fra de stridende Stater, med en neutral som Opmand, hvis de ikke kunde enes. Gennem en Række Trin naaede man til den moderne Voldgiftsdomstol, bestaaende af internationale Retslærde, hvoraf de fleste er neutrale, og som i deres Afgørelse bestræber sig for ikke saa meget at finde en for Parterne acceptabel Kompromisløsning som at følge Folkerettens Regler.

Antallet af Voldgiftssager siden Jay-Traktaten viser den stedse hyppigere Benyttelse af denne fredelige Afgørelsesmaade.

1794—1820.....	15
1821—1840.....	8
1841—1860.....	20
1861—1880.....	44
1881—1900.....	90
1901—1910.....	39 ¹

Det er især de angelsaksiske Stater, som har vist deres Fredsvilje ved Benyttelsen af Voldgift. Storbritannien har været Part i 82 Voldgiftssager, de Forenede Stater i 68, Frankrig i 37. Næstefter dem kommer de sydamerikanske Stater samt Italien, Portugal og Spanien. Tyskland og Østrig-Ungarn har kun i ganske enkelte Tilfælde givet Afkald paa at hævde deres Ret med alle til Raadighed staaende Midler.

Samtidig er de voldgivne Sager taget til i Betydning: et

¹ Dette sidste Tal er taget fra *Annuaire du mouvement pacifiste* 1913 p. 297 f., dog er Venezuela-Erstatningssagerne i 1903 kun regnet for een Sag, ikke for 10 forskellige.

Vendepunkt udgør *Alabama-Sagen* i 1871 mellem England og United States, der angik \$ 15.5 Millioner. Efterhaanden bliver Voldgift ikke længere en Udvej, man benytter til at afgøre længe forhalede Sager, som man er bleven ked af. Man iler med at faa opstaaende Tvistemaal bragt ud af Verden gennem Voldgift, inden de forbitrer og ophidser Folkestemningen, saaledes at en fredelig Løsning vanskeliggøres.

Voldgiftsinstitutionen kunde imidlertid ikke naa sin fulde Udvikling, forinden to betydningsfulde Fremskridt var fuldbyrdet: at de isolerede, i hvert enkelt Tilfælde udnævnte Retter blev afløste af en staaende Domstol, og at Parterne paa Forhaand paatog sig en Forpligtelse til at gøre opdukkende Tvistigheder til Genstand for Voldgift. Begge disse to Fremskridt har den Menneskealder, der gik forud for Verdenskrigen realiseret, om end paa en meget ufuldstændig Maade.

Da den russiske Kejser i 1897 udsendte sin Indbydelse til den *første Fredskonference*, stod de fleste baade blandt Statsmændene og det store Publikum noget desorienterede: Den offentlige Mening var endnu ikke fuldt forberedt til at beskæftige sig med de Spørgsmaal, som stod paa Konferencens Dagsorden. Man havde ikke underkastet disse Spørgsmaal den fornødne forberedende Diskussion, og Konferencen samledes under Fornemmelse af, at den vel maatte gøre noget, men ikke ret vidste, hvad.

Afrustningsspørgsmaalet, som var tænkt at skulle danne Centrum i Forhandlingerne, udgik hurtigt af Dagsordenen, da visse Stater (Tyskland) nedlagde en ubetinget Protest mod at underkaste det en Realitetsdebat. Man enedes forholdsvis let om en Række Konventioner, som slet ikke angik Konferencens egentlige Formaal, men blot tilsigtede at mildne Krigens Rædsler. Fra britisk og amerikansk Side var man uvillig til at lade Konferencen skilles med saa betydningsløst et Resultat: man insisterede paa at gennemføre Oprettelsen af en *international Voldgifts-Domstol*.

Ogsaa denne Idee vakte Tysklands bestemte Modstand, men man købte dets Samtykke ved Eftergivenhed paa andre Punkter.

Hvad det lykkedes at enes om, var dog ikke en virkelig staaende Domstol. Man vedtog blot, at hver Stat skulde udnævne indtil 4 Dommere paa en Liste, hvorfra stridende Stater, som ønskede Voldgift, kunde vælge Voldgiftsdommere. Og for at give denne Dommerliste, hvis Medlemmer aldrig mødtes in pleno, Udseende af, at være en virkelig Domstol, udrustede man den med et Retskontor og gav udførlige Regler for Proceduren.

Det var et ubestrideligt Fremskridt, om end kun lille. Og da den nyskabte Domstol syntes at skulle afgaa ved en stille Død af Mangel paa Arbejdsstof, tog Præsident *Roosevelt* Affære og fik en Sag mellem de Forenede Stater og Mexico henvist til den. Dermed var Isen brudt, og Haager-Domstolen har i Aarene 1902—12 paakendt 12 Sager af meget forskellig Art og Karakter og undertiden af ikke helt ringe Betydning.

Hvis den skulde naa en saadan Indflydelse, som Fredsvenner tiltænkte den, maatte den imidlertid have en fastslaaet Kompetence: Staterne maatte enes om at ville søge den i alle eller dog i visse Arter af Tilfælde.

Allerede paa den 1. Haagerkonference havde Rusland foreslaaet, at Voldgift skulde være obligatorisk i visse Tilfælde, men stødte paa bestemt Modstand fra Tysklands Side.

Dette var jo imidlertid et Anliggende, hvor man ikke behøvede at gaa frem gennem universelle Konventioner, men Staterne kunde enes to og to. De to Stater, der brød Isen, var *England* og *Frankrig*, der i 1903 — som en Slags Indledning til den kommende Entente — afsluttede den første almindelige Voldgiftstraktat. Den gik ud paa, at de to Regeringer forpligtede sig til at voldgive alle Tvistigheder, som opstod imellem dem, medmindre de angik nogen af de to Staters *Ære, Uafhængighed eller Livsinter-*

esser, eller berørte en tredie Stats Interesser. Omtrent enhver Strid kan jo med lidt god Vilje siges at berøre Statens Ære, Uafhængighed eller Livsinteresser. Desuden var det forbeholdt Parterne selv at skønne over, om dette var Tilfældet. Den Forpligtelse, de havde paataget sig, var da aabenbart ikke af de mest tyngende.

Det betegnede et stort Fremskridt, da *Danmark* og *Holland* Aaret efter undertegnede en Traktat, hvorefter alle Tvistigheder uden Undtagelse skulde gøres til Genstand for Voldgift. Senere gik *Italien* først af alle Stormagter ind paa at afslutte en lignende Traktat med Danmark. Dens Tekst indeholdt væsentlige Forbedringer. Saaledes skulde Parternes Undersaatter være udelukkede fra at have Sæde i Voldgiftsretten. Og denne var berettiget til selv at fastslaa Tvistens Emne, som det ellers altid havde været Praxis, at Parterne først skulde enes om i en særlig Aftale.

I Aarene indtil Verdenskrigens Udbrud afsluttedes et helt Net af Voldgiftstraktater mellem forskellige Stater, ialt vistnok 125, der fordeler sig saaledes mellem Landene:

Spanien	22
U. S. A.	21
Italien	17
Brasilien	14
Storbritannien	14
Portugal	12
Frankrig	12
Norge	12
Danmark	11
Sverige	11
Belgien	10
Svejts	8

De øvrige Stater har kun sluttet nogle faa Traktater hver. Ogsaa her staar Tyskland udenfor med kun een

Traktat, afsluttet med England, og Østrig-Ungarn har kun 4 Traktater at opvise.

Ialt vilde der, for at Nettet skulde have været fuldstændigt, have behøvedes ca. 1000 Traktater afsluttet mellem de 44 suveræne Stater, hvormed man da regnede. Afslutningen af saa mange betød jo et meget omfattende Arbejde, og deres forskelligartede Affattelse skabte megen Uklarhed.

Det var derfor naturligt, at man paa den 2. *Haager Fredskonference* i 1907 genoptog Spørgsmaalet om en universel Voldgiftskonvention. Debatten samlede sig især om Spørgsmaalet, hvorledes man bedst kunde definere Voldgiftsforpligtelsen. Man var klar over, at de gængse Forbehold om Ære, Uafhængighed og Livsinteresser var saa vage og omfattende, at de berøvede Forpligtelsen en stor Del af dens bindende Karakter. Paa den anden Side mente de fleste Stormagter ikke at turde gaa saa vidt som Danmark og Holland. Man foreslog da den Udvej, at visse Arter af Tvistigheder af ringere Betydning og af rent juridisk Natur, f. Eks. angaaende Fortolkning af Traktater, angaaende Erstatningskrav o. l., skulde være underkastede ubetinget Voldgift, saaledes at Forbeholdene ikke skulde kunne gøres gældende i disse Tilfælde.

Atter denne Gang strandede det hele imidlertid paa *Tysklands* Modstand, som var saa absolut, at den tyske Delegation endogsaa protesterede imod, at de øvrige Stater, som ønskede det, paa Konferencen afsluttede en almindelig Voldgiftskonvention mellem sig indbyrdes.

Lige saa lidt Held havde man med det andet store Problem paa Konferencens Dagsorden: Oprettelsen af en virkelig staaende Domstol. Efterhaanden som obligatorisk Voldgift blev almindelig, var det en naturlig Konsekvens heraf, at der burde være en Domstol, som til enhver Tid stod parat til at paadømme alle opstaaende Tvistemaal. Vanskeligheden var imidlertid den at skabe en Domstol, som ikke blev altfor talrig, og som paa den anden Side gav

de forskellige Stater en saadan Repræsentation, som de med Rette kunde gøre Krav paa. Domstolens Medlemstal skønnedes af praktiske Grunde at maatte begrænses til 15 Medlemmer: af disse forlangte Stormagterne altid at kunne udnævne een hver. Tilbage blev da kun 7 Dommersæder at besætte af alle de øvrige Stater.

Man fandt paa den Udvej, at Smaastaterne ganske vist skulde udnævne en Dommer og en Suppleant hver, men de skulde kun fungere i et Tidsrum varierende fra 1 til 10 Aar, medens Stormagtsdommerne skulde fungere i hele Udnævnelsesperioden, 12 Aar. Dette knap tilslørede Brud paa Staternes Ligeberettigelse vakte den kraftigste Modstand fra Smaastaternes Side. Det hele Udkomme af de langtrukne Debatter blev da, at man udtalte et Ønske om, at Staterne vilde antage det af Konferencen udarbejdede Udkast til en staaende international Domstol — et Udkast, hvori imidlertid det mest omstridte Punkt: Udnævnelsesmaaden, var ladet uomtalt.

Søger vi i korte Træk at resumere de Fremskridt, der er gjort i Tiden fra Napoleonskrigen til Verdenskrigens Udbrud i Retning af at skabe en international Retsorden, samler de sig da væsentlig om den internationale Voldgift.

Man kan opstille en logisk, snarere end en historisk, Trinrække i denne Udvikling:

- 1) Voldgift i Kraft af særlig Aftale for særligt og frit valgte Dommere,
- 2) Voldgift for frit valgte Dommere i Henhold til en almindelig Voldgiftstraktat,
- 3) Voldgift ved en staaende Voldgiftsdomstol i Kraft af speciel Aftale,
- 4) Voldgift ved en staaende Domstol i Kraft af en almindelig Voldgiftstraktat.

Lige op til den første Fredskonference kendtes kun den første Form, selv om Voldgiftens Teknik og Voldgiftsretens Sammensætning og Anvendelse viste betydelige Fremskridt. I Løbet af Perioden 1899—1914 gik man da fra

den første mest primitive til den fjerde og mest udførte.

Men den Domstol, der paakendte Sagerne var ganske vist kun permanent af Navn, og den Voldgift, som kaldtes obligatorisk beroede i Realiteten paa Parternes fri Forgodtbefindende i hvert enkelt Tilfælde.

Fremskridtet var saaledes større i Teorien og paa Papiret end i Praksis, men alligevel var det et uomtvisteligt Fremskridt, som især var gennemløbet i de sidste to Aar-tier af Perioden.

Og Voldgiftstankens Forkæmpere samlede alle deres Kræfter til et fornyet Fremstød paa den 3. Haager Fredskonference, som var beregnet paa at skulle finde Sted omkring 1915—17. Fremskridtet fra den 1. til den 2. Haagerkonference havde vist, hvor hurtigt Ideerne modnes i vore Tider, og hvor hurtigt Regeringerne kan bringes til at skifte Standpunkt, naar de bliver udsat for fornødent Pres.

Debatten om den 3. Haagerkonferences vigtigste Op-gaver var i fuld Gang, og der var visse af de allerede tidligere drøftede Fremskridt, som kunde have Udsigt til maaske denne Gang at skulle lykkes.

Den teoretiske Forhaandsdebat samlede sig især om følgende Punkter:

Voldgiftsforpligtelsen burde virkelig gøres bindende ved en universel Konvention: de hidtil gængse vage Forbehold om Ære, Uafhængighed og Livsinteresser burde forkastes. I Stedet derfor burde man se at finde en virkelig klar videnskabelig Definition af, hvilke Sager der egnede sig til Voldgift, nemlig saadanne, som var af juridisk Natur og kunde afgøres i Henhold til almindelig Folkeret eller gældende Traktater. Disse burde ubetinget voldgives. Politiske Tvistigheder derimod, som maatte afgøres skøns-mæssigt, maaske bedst ved et Kompromis, burde gøres til Genstand for obligatorisk Mægling og Undersøgelse ved internationale Kommissioner.

Der burde oprettes en virkelig staaende Domstol med

den Sammensætning, som man nu maatte kunne enes om. Og denne Domstol burde kunne fungere paa Begæring af blot een af de stridende Parter, hvis Domstolen selv skønnede, at den forelagte Tvist var af den Art, at den faldt ind under obligatorisk Voldgift.

Saa vidt var man naaet, og i den Retning stræbte man, da pludselig Verdenskrigens Uvejr brød løs og styrte det hele Arbejde omkuld som et Korthus.

VERDENSKRIGEN OG FREDSKONFERENCEN

I den Panik, som greb Nationerne ved Verdenskrigens Udbrud, koncentrerede de uvilkaarligt al deres Opmærksomhed om Øjeblikket: for de krigsførende gjaldt det for enhver Pris om at sejre, for de neutrale om at holde sig udenfor Krigen. Ingen havde Tid til at se ud i Fremtiden eller arbejde med Planer paa langt Sigt.

Selv mange, som hidtil havde drømt om og arbejdet for et Verdenssamfund, omvendtes til yderliggaaende Nationalisme, og de, der fastholdt deres gamle Idealer, blev haanet for deres Troskab mod Guder, som var styrtet i Gruset, fordi de havde vist sig afmægtige.

Efterhaanden vendte dog Besindelsen langsomt tilbage. Man begyndte at tænke paa, hvorledes denne Verdenskatastrofe nogensinde skulde faa Ende, og hvad der vilde følge efter den. Folkene, hvis Krigsbegejstring mattedes, trængte til Opmuntring, og Statsmænd, som forstod deres Psykologi, opmuntrede dem med Slagord om, at dette var den Krig, som skulde gøre Ende paa al Krig for stedse, som skulde sætte Demokratiet i Højsædet overalt, gøre Slut paa Militarisme og Nationalisme og berede Tusindårsrigets Komme. Man indsaa mere og mere, hvilken forbryderisk Taabelighed Krigen var, hvad Udfald den saa fik, og at de gamle Ideer om et fredeligt organiseret Folkeretssamfund havde taget en frygtelig Hævn, fordi man

havde ladt haant om den. Saaledes var Jordbunden beredt for Fredsideernes Vækst, ganske ligesom efter Napoleonskrigene.

Men de gamle Ideer slog ikke mere helt til: de var engang for alle styrtede i Grus og søndrede. Nyere og dristigere Ideer tog deres Plads.

De bitre Erfaringer, man havde gjort, tvang en til at underkaste de traditionelle Begreber om internationalt Samliv mellem Staterne en radikal Kritik. Problemet om, hvilke Betingelserne er for Fredens Opretholdelse, kunde nu stilles med langt større Klarhed og Skarphed, og dermed var man kommet et Skridt nærmere til dets Løsning, i hvert Fald i Teorien.

De hittidige frygtsomme Bestræbelser til Fremme af Voldgift havde vist sig ganske utilstrækkelige. Intet mindre end Skabelsen af en fast organiseret international Retsorden, et Folkeforbund, kunde forebygge en Gentagelse af Verdenskrigen.

Man begyndte at indse Nødvendigheden af helt nye Udveje af internationale Vanskeligheder (Danzig, Fiume, Konstantinopel, Mandatsystemet, Jødernes Retsstilling etc.). Disse Løsninger, som udgjorde Afvigelser fra de hidtil herskende Grundprincipper, angiver, at selve disse maa omstøbes.

Nationalitetsprincippet havde, nu da det skulde gennemføres i alle sine Konsekvenser — om ikke i lige Grad overalt — vist, hvor utilstrækkeligt det var, og hvorledes dets Anvendelse nødvendigvis maa lempes under Hensyntagen til andre kulturelle, økonomiske og geografiske Momenter. I Egne med saa blandet Befolkning, som paa hele Østfronten, lader det sig overhovedet kun bringe til Anvendelse rent tilnærmelsesvis og med meget betydelige Fravigelser. At splitte Storstater med en stærk historisk Tradition og Sammenhængskraft op i Smaastater uden naturlige geografiske Grænser og uden Midler til at føre

en økonomisk selvstændig Eksistens er betænkeligt, selv om Nationalitetsprincippet nok saa meget fordrer det.

Ogsaa det nedarvede Suverænitetsprincip maa sikkert undergaa adskillige Ændringer i den kommende Tid. Ikke blot saaledes, at dets Omfang indskrænkes ved nye almindelige Regler, som begrænser Staternes Handlefrihed under Hensyn til den voksende internationale Solidaritet. Men ogsaa saaledes, at f. Eks. en vis Egn med dens Befolkning tilkendes en Stat, dog med visse specielle Servitutter, som er nødvendiggjort af Hensynet til en Nabo-stat.

Med andre Ord: baade Nationalitets- og Suverænitetsprincippet maa undergaa indgribende Omformninger. Ingen af dem kan tillægges den absolutte Karakter, de hidtil har haft i den almindelige Bevidsthed. Og allermindst vil det være muligt at naa til fredelige internationale Forhold, hvis man vedbliver at betragte disse to Principper som to Sider af samme Sag. At gennemføre dem saaledes, at Nation og Stat overalt kommer til at svare til hinanden med samme Nøjagtighed som Aversen og Reversen af en Medaille, er en absolut Umulighed i sig selv. Og endnu mere umuligt bliver det, naar andre nødvendige politiske og økonomiske Hensyn skal tages med i Betragtning. At stræbe efter en saadan utopisk Ordning kan kun medføre stadig Utilfredshed og Ufred. Man maa opgive at arbejde med disse absolutte Principper og lære at betragte dem som blotte Tendenser, der som saadanne har deres Berettigelse, men hyppigt krydses af andre ikke mindre vigtige Tendenser. Sikringen af de nationale Minoriteters Ret maa hyppigt træde i Stedet for deres fuldkomne Uafhængighed, og en servitutbegrænset Suverænitet maa undertiden erstatte den absolutte Uafhængighed.

Et teoretisk Bevis herfor vilde selvfølgelig ikke have nogensomhelst Indflydelse paa de nedarvede gængse Begreber, som bestemmer, hvorledes Folkene reagerer, naar disse Problemer kommer op. Der er næppe heller nogen

Grund til at tro, at selv den mest omfattende og ihærdige Agitation skulde formaa i Løbet af en overskuelig Tid at ændre disse traditionelle Begreber om Patriotisme og national Ære og Uafhængighed. De er jo ikke en Frugt af Spekulation, men af en lang historisk Udvikling og mange Generationers Erfaring. Men heri ligger netop ogsaa, at de er underkastet Forvandlingens Lov. Er de et Produkt af Historien, maa de ogsaa veksle med dens Gang. Og der er Momenter nok i vore Dage, som virker i Retning af at ændre de nedarvede Begreber ogsaa paa disse Omraader. Den yderliggaaende Nationalisme har vistnok naaet sin Kulmination med Verdenskrigen og har allerede længe været angrebet i sine Rødder af det voksende Kultursamkvem. Skal Patriotismen ikke fuldstændig fortrænges af en Stormflod af længe og kunstigt tilbageholdt Internationalisme, maa den lutres, frigøres for sin hidtidige Tilknnytning til Stat, Militærvæsen og krigerske Traditioner, saaledes at den bliver en *kulturel Hjemstavnsfølelse*.

Endnu mere umiskendeligt er det, at Statsdyrkelsen, som særlig havde sit Hjem i Tyskland, er i fuldstændig Opløsning. Den religiøse Dyrkelse af Staten, som noget i sig selv Eksisterende, ikke af Mennesker skabt, er uforligeligt med demokratiske Ideer. Efter en moderne Opfattelse er Staten kun en af Hensigtsmæssighedshensyn skabt Institution, hvis Ret ikke strækker sig længere end dens Nytte. Hvor dens Autoritet kommer i Strid med andre vigtigere Hensyn, maa den simpelthen vige. Statens af territoriale Grænser omskrevne Virksomhed krydses og indskrænkes i vore Dage mere og mere af økonomiske Organisationer, af hvilke nogle respekterer de politiske Grænser, men et stedse voksende Antal tilsidesætter dem. Mange Tegn — som det ikke her er Stedet at komme ind paa — synes at tyde paa, at vi gaar fremad mod en Tid, da Staten efterhaanden vil komme til at afgive en betydelig Del af sin Magt og Autoritet til professionelle og økonomiske Organisationer af mer eller min-

dre frivillig Art, dels nationale, dels internationale. En saaledes beskaaret Statsmagt vil da heller ikke længere kunne gøre Krav paa samme absolutte Respekt og Magtfulde hverken i Forhold til sine Borgere — den Tid er jo længst forbi, da man kunde tale om Undersaatter — eller i internationale Forhold.

Naar tidligere to Stater kom i Konflikt, betragtede de det som deres Pligt, hver for sig at hævde deres absolutte Ret til det yderste. Følgelig skar de sammen som to Diamanter, af hvilke snart den ene, snart den anden ridses eller skaares: nogen Eftergivenhed, nogen Tilpasning var der ikke Tale om. Saaledes kan det ikke blive ved at være. Man maa bort fra Begreberne om Staternes absolutte suveræne og nationale Rettigheder. Man maa forstaa, at Staterne er ikke abstrakte Begreber, men levende Organismer, som maa vise Tilpasningsevne, om de skal kunne samleve under fredelige, ordnede Forhold. Viljen til at opretholde det internationale Samfund og dets Retsorden maa være saa stærk, at den kan bære over Indrømmelser og Kompromisløsninger. Nationerne maa lære — ikke at sætte Samfundsinteresser over individuelle Interesser; thi dette er mere, end man kan forlange, — men at forstaa, at den enkeltes Ret maa være begrænset af andres sideordnede Ret. Dette er simpelthen, hvad man forlanger af enhver Borger i et ordnet Samfund. Det internationale Samfunds Retsregler maa udvikles gennem Praxis og gennem Konventioner.

Men dette forslaar endda ikke. Man maa gøre sig klart, at Nationernes Samfund, selv om det er væsensbeslægtet med Statssamfundene, dog adskiller sig fra disse paa mange betydelige Punkter. Det er da ikke at vente eller haabe, at det nogensinde kan naa til at foreskrive saa nøjagtige og positive Retsregler, der dækker alle Tilfælde. Staternes indbyrdes Forhold er saa langt mere komplicerede; de gentager sig ikke med samme Regelmæssighed og Hyppighed. Følgelig kan man ikke i hvert enkelt

opstaaende Tilfælde nøjes med at bringe en paa Forhaand formuleret Retsregel til Anvendelse. Der maa arbejdes med et Antal af forskellige, hinanden krydsende Principper, som kun tillader en tilnærmelsesvis Løsning. Hæri er intet, som gør den internationale Retsorden væsensforskellig fra den nationale: ogsaa denne maa hyppigt arbejde med Skønnet, kun ikke i samme Grad som den internationale. Men en saadan mere skønsmæssig Retsorden stiller store Krav, for det første til den dømmende Myndigheds absolutte Integritet og Retfærdighedssans, og for det andet til Retssubjekternes absolutte Respekt for Domstolenes Afgørelser — saa meget mere som disse vanskeligt kan faa en saa ubetinget paalidelig udøvende Myndighed at støtte sig til som de nationale Domstole.

Endnu en stor særegen Vanskelighed har den internationale Retsorden at kæmpe med, nemlig at dens Afgørelser ikke kan være endelig bindende for al Fremtid. Individernes Rettigheder falder i Reglen bort, — om ikke før — saa ved deres Død. Men Staterne dør ikke, og dog kan man ikke lade deres Rettigheder være evige og uforgætelige. Derved vilde man efterhaanden naa til en Retsorden, som vilde være i flagrant Modstrid med de faktiske Forhold. Der maa altsaa skabes en Mulighed for en Revision, som stadig bringer Retsordenen i Harmoni med Resultaterne af den historiske Udvikling. Denne begunstiger nødvendigvis den ene Stat paa den andens Bekostning, og Retsordenen maa, saa vidt gørligt, gradvis og lempeligt indregistrere disse Resultater. Dette kræver atter den største Takt og Retsindighed hos Rettens Udøvere, saavel som en høj Grad af Resignationsevne og Respekt for Retten hos dem, som bliver de tabende. Alt dette er Egenskaber, som ikke hidtil har været synderlig almindelige i det internationale Samliv. Disse Egenskaber maa nødvendigvis udvikles og styrkes, om et fredeligt Retssamfund skal kunne oprettholdes.

Vi kommer da atter tilbage til hele Spørgsmaalets Kær-

nepunkt: tør man imødese en Udvikling, som ændrer de herskende Begreber i en saadan Grad, at Folkene kan lære at se nøgternt og upartisk paa deres egne Interesser og veje dem med samme Vægt som Modpartens? Dette er kun at vente, hvis Overtroen om Staternes ubetingede Ret og Suverænitet forsvinder, og man naar til at opfatte det internationale Samfund som det, det er: en af Hensigtsmæssighedshensyn paabudt Organisation, hvori Interesséfællesskabet er stærkt nok til at fortrænge den alles Krig mod alle, som hidtil har været Synspunktet for Staternes indbyrdes Forhold.

Under Verdenskrigens Tryk begyndte man at klargøre sig ikke blot Nødvendigheden af et Folkeforbund, men ogsaa dettes uomgængelige Forudsætninger, den skaanselsløse Kritik, hvormed de hidtil herskende Ideer maatte erstattes med andre mere tidssvarende, og den krampagtige Anspændelse, der maatte kræves af Folkene for at lede deres Samliv ind i helt nye Baner.

De mest vidtskuende af Statsmændene, som Præsident *Wilson*, og de mere lydhøre, som *Lloyd George*, forstod at læse Tidens Tegn. De forkyndte for de urolige og utaalmodige Folkeslag, at Krigens Afslutning skulde blive Indledningen til en varig Fred og et retsordnet Samkvem mellem Nationerne gennem Skabelsen af et Folkenes Forbund.

Deres endelige højtidelige Bekræftelse fik disse Løfter gennem Præsident *Wilson*s berømte Tale til Kongressen den 8. Januar 1918. I 14 Punkter definerede han her Krigsmaalene. Som det sidste af dem, som det, der skulde sætte Kronen paa Værket, nævnede han: »*En almindelig Sammenslutning af Nationerne maa skabes gennem en særlig Pagt med det Formaal at yde hinanden gensidig Sikkerhed for politisk Uafhængighed og territorial Integritet baade for store og smaa Nationer.*«

Ententen knæsatte de 14 Punkter og dermed ogsaa Tanken om Folkenes Forbund.

Den 18. Januar 1919 traadte *Fredskonferencen* sammen. Hvad der skete paa dens Møder og især indenfor Kommissionernes fire Vægge og i Forhandlingerne mellem »de fire Store«, ved Verden jo kun meget lidt Besked om. Det vides dog, at enkelte Landes Delegerede foreslog, at Arbejdet med Oprettelsen af Forbundet skulde vente til efter Fredens Afslutning for ikke at forsinke denne, og at Forbundspagten ikke skulde indføjes i Fredstraktaten som integrerende Del af denne. Præsident *Wilson* havde imidlertid en klar Forstaaelse af, at det gjaldt at smedde, mens Jernet var varmt, og at benytte den paa Fredskonferencen herskende Vilje til at naa til Enighed og tilvejebringe Resultater og de Delegeredes Frygt for at vende tomhændede hjem til deres utaalmodigt forventningsfulde Folk. Kun ved at bruge disse Stemninger som Drivkraft havde man Udsigt til at drive Forbundstanken igennem paa Trods af Betænkeligheder snart hos en Magt snart hos en anden, nu mod Princippet og nu mod Detaillerne.

Takket være Præsident *Wilson*s utrættelige Energi og Stædighed og den Magtstilling, hans uhyre internationale Popularitet gav ham paa Konferencen, lykkedes det ham at sætte sin Vilje igennem: der blev sat stærkt Pres paa Arbejdet paa Forbundspagten. En sælig Kommission blev nedsat under Præsidentens Forsæde den 25. Januar. I Løbet af knap tre Uger holdt den ti Møder, i hvilke den udarbejdede et Udkast til en Forbundspagt.

Præsident *Wilson* havde ved sin Ankomst medbragt et løseligt Udkast, som vistnok tildels var baseret paa et Forslag, udarbejdet af den engelske Folkeretslærde *Lord Phillimore*. Senere gjorde Præsidenten Bekendtskab med den af den sydafrikanske Delegerede General *Smuts* udgivne Brochure: »*The league of nations, a practical suggestion*«, som fik ganske afgørende Indflydelse paa hans Ideer. Under Paavirkning af den omarbejdede *Wilson*s sit Forslag fuldstændig.

Fra engelsk Side forelaa ligeledes et Udkast, som vist-

nok især skyldtes *Lord Robert Cecil*. Disse to Udkast blev derefter sammenarbejdede, og det saaledes fremkomne Resultat blev underkastet en indgaaende Drøftelse i et Møde mellem de amerikanske og britiske Delegerede: *Præsident Wilson, Oberst House, Lord Robert Cecil* og *General Smuts*.

Efter forskellige betydningsfulde Ændringer blev Forslaget paany gennemgaaet af en engelsk og en amerikansk Folkeretslærd i Forening. I denne Form, som altsaa helt og holdent var fremgaaet af fortrolige Forhandlinger mellem britiske og amerikanske Statsmænd, forelagde Præsidenten Forslaget paa det første Møde i Folkeforbundscommissionen.¹

Forbundet skulde ledes af et *Raad* paa 9 Medlemmer, blandt hvilke Stormagterne skulde have Flertallet, og en *Forsamling* bestaaende af Medlemmernes i Haag akkrediterede Ministre. Raadet skulde afgive Betænkning i opstaaede Tvistigheder, dog uden bindende Virkning. Hvis Parterne ønskede Voldgift, skulde de indbringe Striden for en af tre Medlemmer bestaaende Voldgiftsret, nedsat i hvert specielt Tilfælde. Oprettelsen af en staaende Domstol var ikke paatænkt, og Voldgift var ikke gjort virkelig obligatorisk.

Stater, der overtraadte Forbundets Love ved at erklære Krig, skulde øjeblikkelig boykottes af alle Medlemmer, og disse skulde eventuelt stille Militærmagt til at tvinge den genstridige Stat. De ved Fredsslutningen frigjorte koloniale Territorier skulde stilles under Folkeforbundets Forsorg.

Udkastet indeholdt et Par Punkter, som var langt mere vidtgaaende, end hvad man senere enedes om: almindelig Værnepligt skulde afskaffes i alle Lande, og samtlige Sta-

¹ Disse Oplysninger meddeltes af den amerikanske juridiske Raadgiver *David Hunter Miller* i et Foredrag gengivet bl. a. i *New York Globe* for den 12. Marts 1921.

ter skulde forpligte sig til at respektere de nationale Minoriteters Ret.

Et andet Udkast var blevet udarbejdet af en fransk Komite under *Léon Bourgeois'* Forsæde.¹ Det adskilte sig fra det amerikanske ved at udstyre Forbundet med *en staaende Hær*, der skulde agere Politimagt og undertrykke alle Folkeretsovergreb.²

Den italienske Regering havde betroet to Retslærde at udarbejde et Udkast og de fremlagde et fuldt udarbejdet Konventionsudkast.³

Det har aabenbart paa mange Punkter tjent til Forbillede for den endelige Konvention, f. Eks. i dennes Bestemmelser om Raadets Virksomhed.

²/₃ Majoritet fastslaas her som tilstrækkelig. Der er ogsaa givet Regler for Organisationen af en *international Domstol*, hvori hver Stat har een Dommer. Et af de interessanteste Punkter i dette Udkast er den Bestemmelse, som tilsikrer alle Folk *lige Adgang til Raamaterialer og Fødemidler*, som er nødvendige for deres Eksistens og Produktion.

Disse forskellige Udkast sammenarbejdedes, og gennem en Række varierende Affattelser naaede man om-

¹ Dette Udkast er aftrykt i *Scelles*: »Le pacte des Nations« p. 447 ff.

² Herom siger *David Hunter Miller* i sit ovenanførte Foredrag: »Det franske Forslag om en international Militærstyrke fandt ingen Tilslutning Fransk mændene forestillede sig Folkeforbundet som en Slags Udvidelse af Sammenslutningen mellem de Allierede og Associerede Magter ved Optagelse af de Neutrale. Den eneste Tanke, som laa de franske Embedsmænd paa Sinde, var Tanken om Frankrigs Sikring mod Tyskland, og medens forskellige Synspunkter fremkaldte stor Meningsforskel blandt Fransk mændene om, hvorledes saadan Sikkerhed skulde opnaas — dette viste sig især i Bruddet mellem *Clemenceau* og *Foch* —, var der ingen fransk politisk Opinion af nogen Betydning — bortset fra det yderste Venstre —, som kunde forestille sig et Folkeforbund uden en Baggrund af Magtanvendelse som ydende Frankrig nogensomhelst Beskyttelse.«

³ Gengivet i *Documents on the League of Nations* p. 89 ff.

sider til Enighed om et Udkast, som blev forelagt den samlede Konference til Drøftelse den 14. Februar.¹

Denne foretog forskellige Ændringer heri. Ligeledes medførte Præsidentens Samraad med det amerikanske Senats Udvalg for udenrigske Anliggender under hans Besøg i Washington nogle Tilføjelser, bl. a. Forbeholdet angaaende Monroedoktrinen og Retten til at udtræde.

Da man paa Forhaand havde gjort sig klart, at man ønskede, at de neutrale Stater skulde indtræde i Forbundet for at give det et universelt Præg og betage det Karakteren af en politisk Alliance, maatte man ogsaa give dem — som ikke var repræsenterede paa Fredskonferencen — Lejlighed til at udtale sig, forinden Udkastet endelig vedtoges. De opfordredes derfor til at sende Repræsentanter, som skulde fremføre deres Synspunkter. Den 20. og 21. Marts blev de modtaget af en Underkomite under Forsæde af *Lord Robert Cecil*. Det blev dem betydet, at det ikke kunde nytte at rokke ved Udkastets Grundtræk, overhovedet at diskutere dem var overflødigt: men hvis de neutrale havde Indvendinger mod dets Enkeltheder, kunde de fremsætte dem i Form af Ændringsforslag, som da vilde blive taget under Overvejelse.

I Forhandlingerne deltog fra dansk Side Forsvarsminister *P. Munch* og Folketingsmand *N. Neergaard* samt den danske Gesandt i Paris, Kammerherre *H. A. Bernhoft*. De fremsatte Ændringsforslag, som bl. a. gik ud paa en Udvidelse af Raadets Medlemstal, saaledes at Smaastaterne fik flere Repræsentanter, paa obligatorisk Voldgift, paa at den staaende Militærkommission skulde kontrollere Rustningsindskrænkningernes Gennemførelse, paa Oprettelsen af et staaende Mæglingsnævn ved Siden af Voldgiftsdomstolen samt paa en mere tilfredsstillende Affattelse af

¹ Adskillige af disse Udkast blev af den amerikanske Journalist *Bullitt* fremlagt ved hans Afhøring i Senatets Udvalg for udenrigske Anliggender. Denne Afhøring, der senere offentliggjordes, indeholder overhovedet mange særdeles interessante Bidrag til Fredskonferencens Historie.

Eksekutionsbestemmelserne og et Forbehold om, at Staterne kunde erklære sig permanent neutrale.¹

Det var kun i meget beskedent Omfang, at man fandt Anledning til at tage Hensyn til de af de neutrale fremsatte Ændringsforslag. Efter endnu en Række Udvalgs-møder blev Udkastet forelagt for Fredskonferencen, som vedtog det den 28. April 1919 i en Form, som dog paa adskillige Punkter indeholdt Forbedringer i den oprindelige Tekst.

Pagten blev derefter indføjet i Fredstraktaterne som deres første Kapitel og undertegnet af samtlige krigsførende Magter.

Wilson's Vilje skete saaledes Fuldest: Fredstraktaten blev ikke blot et Opgør af Verdenskrigens store Regnskab, men ogsaa den Pagt, der indeholdt den nye Verdensordens ti Bud.

Buddene staar der nu tydeligt forkyndt for alle: Buddet om, at Krig herefter bør være afskaffet, Buddet om, at Staterne skal afgøre deres Tvistigheder ved Voldgift, Buddet om, at Nationerne bør smedde deres Sværd om til Plovjern, Buddet om, at ingen Stat maatte attraa sin Nabos Ager eller Fæ eller Folk, og endnu adskillige andre.

Men de vise Lovgivere kendte Staternes syndefulde Natur godt nok til at vide, at saadanne strenge Bud var over deres Evne. I deres Visdom erkendte de, at her om nogensinde var der Brug for at komme til et Kompromis med Himlen, og for at ingen skulde søge forgæves efter, hvor disse Udveje var at finde, gav de i deres store Overbærenhed og Langmodighed selv udtrykkelig Anvisning paa dem. Pagten blev derved betaget noget af dens gammeltestamentlige Strenghed, gjort mere menneskelig i Overensstemmelse med vor Tids humane Begreber.

Krigen skulde herefter være forbudt, — medmindre

¹ Se Bilag 4 til Forslag til Rigsdagsbeslutning angaaende Danmarks Tiltrædelse af Folkenes Forbund (Folketingstidende 1919—20 Blad Nr. 152). Jvf. ogsaa den sammesteds aftrykte Betænkning afgiven af den af Regeringen nedsatte Komité.

Parterne først gennem Raadets Mægling og Betænkning havde gjort et hæderligt Forsøg paa at holde Fred. Tvistigheder skulde voldgives — hvis Parterne skønnede, at de henhørte under den Kategori, som i Almindelighed egnede sig for Voldgift. En Domstol, bestaaende af de viseste Statsmænd og de lærdeste Jurister, skulde oprettes og drage alle dem til sig, som søgte Retfærdighed her paa Jorden, og da det overgaar menneskelig Forstand at skønne over, hvem der er de viseste og retfærdigste, overlodes det en mere oplyst Fremtid at angive, hvorledes man skulde udfinde dem, saaledes at intet Folk fandt sine egne Vismænd forbigaaede. I dette kommende Fredsrige var Kanoner og pansrede Skibe en Anakronisme. Derfor skulde de afskaffes — med mindre Staterne i deres syndige Svaghed ikke kunde bringe det over deres Hjerte. Erobringinger skulde ikke kendes mere: opstod en ny Alexander eller Napoleon, skulde Statsmændenes Raad træde sammen og overveje.

Saaledes kom da Pagten til at lyde. Alle de store vage Principper om Fred og Retfærdighed mellem Folkene er at finde deri — men ogsaa alle de modløse Betænklichkeiten, de rettroende Bekymringer, de vanebundne Indvendinger, de frygtsomme Halvheder, alt det, som lægger sig i Vejen for en bedre Tids Komme.

Og Folkene faldt ikke ned og tilbad. De ligegyldige forblev ligegyldige, og de troende brød ud i bitre Klager over deres Skuffelse.

Næppe eet Bud er der i Pagten, som ikke efterlader en bitter Skuffelse hos dem, som læser den for første Gang med Forventning om i den at finde klare Principper, dristige Tanker, radikale Fremskridt. Men læser man den igen, kommer man til den Erkendelse, at saaledes maatte det vel være, Folkene var — hvor utaalmodigt de end længtes efter en betrygget Fred — vel næppe endnu modne for større Fremskridt. Pagten kunde kun blive et første

famlende Skridt ud af Mørket, frem mod lysere og bedre Tider.

Og vi erindrer, at Pagten blev til paa et Tidspunkt, da Nationalhadet rasede som aldrig før i Verdenshistorien, da Nationernes Selvopholdelsesdrift havde anspændt dem til heroiske Bedrifter, men ogsaa til den hensynsløseste Brutalitet, da Stormagterne herskede saa enevældigt som aldrig før, da Militærmagt var i Højsædet overalt, og »strategiske Hensyn« bragte alle andre til Tavshed, da en panisk Skræk for en ny Krig drev Regeringerne til at glemme sund Statskløgt, og da Krigens Forraaelse og seks Aars Lidelser havde sænket Folkenes moralske Niveau og betaget dem deres aandelige Ligevægt.

Med alt dette i Tankerne bør vi læse Pagten. Da begynder vi bedre at forstaa og vurdere den. Og vi begynder at overveje, hvorledes den trods sine Mangler kan bruges paa bedste Maade; hvilke er dens mest iøjnefaldende Fejl, og hvorledes man kan haabe med Tiden at afhjælpe dem. Brat at forkaste den vilde være at opgive alt Haab om bedre Tilstande.

Det vilde ogsaa være uretfærdigt ikke at holde sig for Øje, at Forbundspagten var et Hastværksarbejde, en Improvisation af Statsmænd, som ikke hidtil havde beskæftiget sig særligt med internationale Problemer eller Folkeret. Dette forklarer, at Pagten kaster Vrag paa alt, hvad der hidtil er udrettet paa dette Omraade for at opretholde Freden mellem Nationerne. Haagerdomstolen er overhovedet ikke nævnet; de fra før Krigen bestaaende Voldgiftstraktater erklæres for stadig bestaaende, men Forbundet bygger ikke paa nogen Maade paa dem og inddrager dem ikke organisk i sit Retssystem. Adskillige af de Problemer, som stod paa Dagsordenen som passende Arbejdsemner for den 3. Haagerkonference (f. Eks. Retten til ensidigt at indstævne en Stat for en Voldgiftsdomstol) er ganske ladet ude af Betragtning. Haagerværket og Forbundspagten er to isolerede Bropiller, som det maa være

Fremtidens Sag at slaa Bro imellem, om det skal lykkes Folkene at vandre trygt ind i en ny international Æra.

Pagten bærer ogsaa paa anden Maade Præg af sin Tilblivelse. De Statsmænd, der skabte den, havde to Ting paa Sinde: at afvikle Verdenskrigen og løse de internationale Problemer, den havde rejst, og at betrygge Freden i Fremtiden.

For nogle var maaske det vigtigste Motiv til at gaa med til Forbundet, at dette skabte en Magt, til hvem man kunde betro Fredstraktaternes Gennemtvinding og et Maskineri, til hvilket man bekvemt kunde overlade mange af de vanskeligste internationale Problemer, som man i Ojeblikket hverken havde Tid eller Taalmodighed til at beskæftige sig med.

Saaledes blev den politiske Side af Forbundets Væsen stærkt betonet, og Nødvendigheden af at forbeholde de sejrende Stormagter den afgørende Indflydelse i Forbundet var iøjnefaldende. Som en naturlig Konsekvens af denne Opfattelse af Forbundet overdrog man ogsaa til Raadet, hvori Stormagtsrepræsentanterne har Majoritet, at agere Mæglings- og Voldgiftsinstitution i de fremtidige Tvistigheder, hvoraf mange kunde ventes at komme til at angaa Fredstraktaternes Anvendelse og Fortolkning eller mulig deres Ændring. En saadan halvvejs dømmende og halvvejs mæglende Virksomhed burde efter sit Væsen overlades til et specielt, absolut neutralt Organ. Men politiske Hensyn gjorde sig gældende herimod.

Overhovedet er et af de svageste Punkter i Pagten den tilfældige Maade, hvorpaa de forskellige Opgaver er fordelt mellem de forskellige Organer og den Uklarhed, der hersker med Hensyn til hvers Karakter og Omraade. Selvfølgelig bør det ikke overses, at denne Lakune til en vis Grad er tilsigtet: det er umiskendeligt, at de britiske Statsmænd med deres Frygt for en stiv, skreven Konstitution og deres Tradition om, at de politiske Kræfter frit bør finde deres egen Ligevægt, havde en afgørende Ind-

flydelse paa Pagtens Udformning. De havde deres bestemte Formaal med at lade Forholdet mellem de forskellige Organer aabent, saaledes at de kunde udvikle sig i Frihed og Indflydelsen samle sig der, hvor der stod størst Magt bagved, hvadenten det maatte være Storstaternes Militærmagt bag Raadet, eller den samlede Verdensopinion bag Forsamlingen. Men det var fuldkommen rigtigt, naar General *Smuts* i sit Udkast til Forbundspagten skrev, at »Regeringsmagtens Adskillelse i en lovgivende Myndighed, en dømmende og en administrerende er et Grundprincip, som burde bringes til Anvendelse ved Udarbejdelsen af Systemet for den nye Verdensregering.«

For at et Organ effektivt skal kunne udøve en Virksomhed, maa det være specielt tilpasset dertil, og det havde været meget heldigt, om Pagten havde differentieret Forbundets forskellige Organer saaledes, at de hver bar Præget af deres Opgave og Bestemmelse. Men paa dette Punkt som paa saa mange andre lader Pagten os staa i Blinde. Man kan sige om Haager-Fredskonferencerne, at de skabte Retsregler uden Myndighed bagved. Men Forbundspagten skaber Myndighed uden Retsregler. Heri viser sig tydeligt Forskellen i Ophav mellem Haagerkonventionerne, som skyldtes Folkeretslærde, og Forbundspagten, som skyldes Realpolitikere. Men hvis Ret uden Magt er nytteløs, da er Magt uden Retsregler farlig. Kun gennem en Forbindelse af begge naar man et gunstigt Resultat. Det er ikke at ønske, at Forbundets Magt skal beskæres, saaat det kommer til at føre en Skyggetilværelse. Men det er i høj Grad fornødent, at Udøvelsen af denne Magt systematiseres, reguleres og begrænses, saaledes at der skabes Garantier mod Misbrug af den. Præsident *Wilson* havde i sit oprindelige Udkast søgt at fastslaa visse almindelige Principper, der skulde tjene som Rettesnor for Forbundet, saa at det ikke blev en Tjener for Reaktion og Militærtyranni, en ny hellig Alliance, men derimod et Organ for det internationale Fremskridt. Men

disse Principper: Nationernes Selvbestemmelsesret, Beskyttelse af nationale Minoriteter, Afskaffelse af tvungen Værnepligt og hemmeligt Diplomati, blev befundet for radikale; de indeholdt et Sprængstof, som kunde risikeres at sprænge selve Folkeforbundet i Luften. Derfor blev de taget ud og i sin nuværende principforladte Skikkelse kan Forbundet blive til alt, hvad Nationerne vil gøre det til, eller rettere, vil finde sig i, at deres politiske Ledere gør det til. Derfor er det naturligt, at neutrale Nationer med liberale Traditioner ikke har været uden Betænkelighed ved at tiltræde det. I hvert Fald indser de, at Indtrædelsen forpligter dem til at lægge et meget energisk Arbejde i at faa Forbundets Organisation demokratiseret og at faa dets Virken ledet ind i et liberalt og oprigtigt fredsommeligt, antimilitaristisk Spor.

FORBUNDETS MEDLEMMER

FOLKEFORBUNDET er ifølge sin Natur bestemt til at være en universel Organisation, omfattende alle Verdens Stater. Hvis det var beregnet paa kun at omfatte visse Stater med Udelukkelse af andre, blev det aabenbart en Alliance af de første mod de sidste. Det kunde da heller ikke vente at faa Tilslutning fra de Stater, som engang for alle har lagt deres Politik an paa at blive udenfor politiske Alliancer og Venskaber og leve deres eget Liv i Uafhængighed under ligelig Hensyntagen til alle andre Stater.

Folkeforbundet tilsigter at skabe en Retsordning, men en saadan kan ikke vilkaarligt udelukke nogen, undtagen dem, hvem deres egne Handlinger udelukker. Kun gennem sin Universalitet kan Folkeforbundet ventes at opnaa den Alsidighed, den ligelige Repræsentation af alle Synspunkter og alle Interesser, som byder de tiltrædende Stater en Garanti for, at de ikke vil blive udsat for utilbørlige Indgreb eller Overgreb af nogen Art.

Selvfølgelig forudsætter ethvert Retssamfund et vist Fællesskab i moralske, retslige og politiske Ideer mellem alle dets Medlemmer. En barbarisk Negerstamme kunde ikke ventes at blive et nyttigt Medlem af Folkeforbundet. Dette bygger paa den Forudsætning, at alle Jordens Stater nu har naaet en vis Ensartethed i politiske og retlige Begreber og f. Ex. anerkender det demokratiske Princip om Majoritetens Ret til at bestemme den politiske Ledelse.

Allerede af den Grund vilde Forbundet tidligere have været en Utopi. Først nu er en af de væsentligste Betingelser tilvejebragt, selv om det i visse Stater endnu kun er rent overfladisk, at Befolkningen har tilegnet sig demokratiske Ideer.

Som allerede ovenfor nævnt maa Forbundet have Ret til at udelukke en Nation, naar den ikke er i Stand til at skaffe sig en fast Regering, der kan hævde Ro og Orden indadtil som udadtil og kan optræde med bindende Virkning i Forholdet til andre Stater.

Alle disse Betragtninger kommer klart til Orde i Pagtens Bestemmelser om Medlemsskab.

Forbundet blev skabt ved en Beslutning af de sejrende Magter. Dette finder sit utvetydige Udtryk i Pagtens Optagelse i Fredstraktaterne, saaledes at de besejrede anerkender Forbundet, skønt selv endnu ikke betroede til at blive ladet ind.

Men Forbundet skulde paa den anden Side ikke være en blot Fortsættelse af Krigsfællesskabet mellem de sejrende, en politisk Alliance til at holde de besejrede nede. Derfor maatte man ønske at faa de neutrale Stater med fra Begyndelsen som Medstiftere, skønt de jo ikke kunde eller vilde være Medunderskrivere af Fredstraktaten. Derfor hørte man deres Mening, forinden Forbundspagten blev endelig vedtaget, og derfor føjede man til denne en Liste over Forbundets oprindelige Medlemmer.

Denne Liste er delt i to Grupper: den første omfatter de krigsførende Magter, som medunderskriver Fredstraktaten; den anden de neutrale, som er opfordrede til at tiltræde. I første Gruppe nævnes *Amerikas Forenede Stater, Belgien, Bolivia, Brasilien, det britiske Rige (Canada, Australien, Sydafrika, Ny Zealand, Indien), Kina, Cuba, Czeko-Slovakiet, Ecuador, Frankrig, Grækenland, Guatemala, Haiti, Hedjas, Honduras, Italien, Japan, Liberia, Nicaragua, Panama, Peru, Polen, Portugal, Rumænien, Serbien, Siam og Uruguay* — ialt 27 Stater.

Som særligt indbudte nævnes 13 Stater: *Argentina, Chile, Colombia, Danmark, Nederlandene, Norge, Paraguay, Persien, Salvador, Spanien, Sverige, Svejts, Venezuela.*

Med Hensyn til denne sidste Gruppe af Stater bestemmes i Artikel I, at de skal kunne tiltræde ved en Notifikation til Forbundets Sekretariat indenfor et Tidsrum af to Maaneder fra Pagtens Ikrafttræden.

Der kræves ikke af dem nogensomhelst Garantier eller Indskrænkninger, blot at de er rede til at paatage sig de Forpligtelser, som Pagten foreskriver. Men paa den anden Side kan det ikke tillades dem paa Forhaand at erklære, at der er visse af disse Forpligtelser, de ikke vil paatage sig, skønt de iøvrigt ønsker at nyde godt af Medlemskab i Forbundet. Man maa tage dette som det engang er, selvom ens Stilling indenfor det ikke skønnes fuldt tilfredsstillende. Er man ikke tilfreds, kan man senere indenfor Forbundet arbejde paa dets Rekonstruktion.

Erfaringerne fra Haager-Fredskonferencerne havde tilstrækkeligt vist, at naar det kom til den endelige Tiltrædelse af de vedtagne Konventioner, tog de forskellige Regeringer saa mange varierende Forbehold, at Konventionerne blev ganske gennemhullede og vanskelige at anvende i Praksis. Noget saadant kunde man aabenbart ikke risikere med selve Grundloven og Forfatningen for Folkeforbundet. Derfor bestemtes det, at Tiltrædelse kun kunde ske uden Forbehold. Dette blev fastholdt kun med en ganske enkelt Undtagelse til Fordel for *Svejts*, hvis historisk begrundede og anerkendte Neutralitet skønnedes at berettigede det til en Særstilling.¹

Samtlige de Stater, som det stod aabent at blive oprindelige Medlemmer, har forlængst tiltraadt Folkeforbundet, kun med Undtagelse af *de Forenede Stater*.

Udenfor stod da fra første Færd dels Centralmagterne og deres Allierede: *Tyskland, Østrig, Ungarn, Bulgarien* og

¹ Se herom nedenfor i Kapitlet angaaende Forbundseksekution.

Tyrkiet, dels Rusland og de derfra udtraadte Stater, dels en Del andre Stater, som man af en eller anden Grund ikke havde opfordret til Deltagelse: *Luxemburg, Liechtenstein, Monaco, Albanien, Meksiko, Costa Rica, San Domingo, Abyssinien og Afghanistan.*¹

Ifølge sit Grundprincip aabner imidlertid Pagten Adgang for disse Stater til før eller senere at blive Medlemmer, men ganske vist ikke paa nøjagtig de samme Betingelser som de oprindelige Deltagere.

Ifølge Artikel I, 2, kan enhver med fuldt Selvstyre udrustet Stat, Besiddelse eller Koloni blive optaget som Medlem, naar $\frac{2}{3}$ af Forsamlingens Medlemmer stemmer derfor, og naar vedkommende Stat, Besiddelse eller Koloni har givet effektive Garantier for sin oprigtige Vilje til at opfylde sine internationale Forpligtelser og desuden akcepterer saadanne Forskrifter, som Forbundet paalægger dem med Hensyn til dens Hær- og Flaadestyrke og Rustninger.

Det første, der springer i Øjnene herved er, at ikke blot Stater i egentlig Forstand, men ogsaa selvstyrende Kolonier og Besiddelser kan blive Medlemmer. Dette er et Brud med alle hidtidige diplomatiske Sædvaner: Kolonier har altid regnedes at være repræsenterede ved deres Moderland, idet de, om end selvstyrende, ikke kan have nogen egen Udenrigspolitik og f. Eks. indgaa Traktater paa egen Haand. Forklaringen til denne nye Regel ligger i, at de selvstyrende britiske Besiddelser, som undertegnede Fredstraktaten sammen med Moderlandet, gjorde Krav paa at indtræde som selvstændige Medlemmer i Folkeforbundet og have deres egen Repræsentation i dette. Denne

¹ Det svejtsiske Forbundsraads Betænkning opgør det talmæssige Forhold mellem Deltagere og udenfor staaende saaledes: Medlemmerne har ca. 1150 Millioner Indbyggere eller ca. 75 pCt. af Jordens Befolkning. Udenfor staaer de Forenede Stater med 105 Millioner Indbyggere, Centralmagterne med nu ca. 100 Millioner tilsammen, Rusland og de deraf opstaaede Stater (uden Polen) ca. 160 Millioner, og andre ikke indbudte Stater ca. 35 Millioner, ialt 400 Millioner, eller ca. 25 pCt. (Message p. 52 ff.)

Anomali blev da, for at gøre den mindre iøjnefaldende, udvidet fra at være en Undtagelse til en almindelig Regel.

Det skete imidlertid ikke uden adskillig Protest fra forskellig Side. Mest levende er Misfornøjelsen kommet til Orde i de Forenede Stater, hvor Bestemmelsen var en af dem, som Folkeforbundets Modstandere ivrigt paabe-
raabte sig og ønskede at tage Forbehold om. Man hæv-
dede, at naar det britiske Rige optraadte som en Enhed og krævede Sæde som saadant i Raadet, kunde det ikke samtidig erklære at være en fri Sammenslutning af selv-
stændige Stater. Faktisk er jo det britiske Rige en Stats-
dannelse, som ikke falder ind under nogen af de hidtil kendte Statsformer. Det lader sig ikke klassificere, men er et Unicum, og dets Retsforhold er uklart, fordi det er i en hastig Udvikling, hvis Endemaal endnu ikke kan ses.

Praktisk set er det imidlertid klart, at Imperiets Krav paa samtidig at være een og seks frembyder store Betænkeligheder. Det sikrer Riget en politisk Overvægt, idet man maa regne med Sandsynligheden for, at dets Repræ-
santanter i Reglen vil optræde en bloc. Kolonierne, selv Indien, som langt fra har fuldt Selvstyre, faar seks Repræ-
santanter i Forsamlingen i Stedet for een, og samtidig med at Riget som saadant har en fast Repræsentant i Raadet, vil Kolonierne gøre Krav paa efter Tur at deltage i Besættelsen af de Pladser, som skal besættes med valgte Repræsentanter.

Betydningen heraf er dog knap saa stor, som det kunde synes, idet baade Forsamlingen og Raadet i Reglen fat-
ter deres Beslutninger med Enstemmighed. Desuden har britiske Statsmænd indrømmet, at naar det britiske Rige eller en af dets Bestanddele er Part i en Tvist, som ind-
bringes for Raadet eller Forsamlingen, maa de andre bri-
tiske Repræsentanter være afskaaret fra at stemme.

For at en Stat eller Koloni skal kunne blive Medlem kræves, at den skal give Garantier for sin Vilje til at op-
fylde sine internationale Forpligtelser. Hvori disse Garan-

tier skal bestaa, forklares ikke nærmere, og formodentlig menes hermed blot, at dens Historie, dens Statsforfatning og Regering skal give rimelig Sikkerhed for, at den kan og vil blive en god Borger i det internationale Samfund.

Desuden skal den underkaste sig de Forpligtelser, som Forbundet fastsætter med Hensyn til dens Hær- og Flaadevæsen. Dette er jo en naturlig Konsekvens af, at den skal stilles paa lige Fod med de andre Stater, som maaske allerede i Henhold til Artikel VIII har paataget sig visse Rustningsindskrænkninger. Men særlig sigter denne Bestemmelse naturligvis til de Forholdsregler, som eventuelt vil skønnes nødvendige, naar Centralmagternes Optagelse i Forbundet kommer paa Dagsordenen.¹

Beslutningen om Optagelse af nye Medlemmer er et af de Anliggender, som er henlagt til Forsamlingen. Dette er ganske naturligt; thi det er aabenbart et Anliggende, som berører samtlige Medlemmer, og som kan faa Indflydelse paa hele Forbundets Karakter. Udelukkelse af visse Stater af politiske Grunde kan omforme Forbundet til en snæver Alliance eller gøre det til et Redskab for Reaktionen, i Lighed med den hellige Alliance.

I saa Henseende ligger der imidlertid en Betyggelse i, at der kun kræves $\frac{2}{3}$ Majoritet til Optagelse af en Stat. Det betyder, at en enkelt Stat ikke ved haardnakket at modsætte sig en anden Stats Optagelse, kan holde den udenfor. De mange Smaastater, som staar forholdsvis frit og upaavirket af politiske Sympatier og Antipatier, vil saaledes have god Udsigt til at gøre deres Indflydelse gæl-

¹ Det siges ikke i Pagten, hvilken Myndighed der skal fastsætte disse Rustningsindskrænkninger for den nyindtrædende Stat. *Vollenhofen* (Documents p. VI) anser det for tvivlsomt, om det tilkommer Raadet eller Forsamlingen at fatte Beslutning herom. Da det er Forsamlingen, som beslutter nye Staters Optagelse, synes det ogsaa at maatte være den, som fastsætter, hvilke Betingelser de vil have at opfylde. Det svejtsiske Forbundsraads Budskab p. 55 gaar dog ud fra, at det maa være Raadet i Analogi med Art. VIII.

dende ved Beslutning om, hvorvidt en Stat skal optages.

Da der kun kræves $\frac{2}{3}$ Majoritet, vil formentlig en Stat heller ikke kunne modsætte sig Optagelsen af en af dens Kolonier, hvis de skønnes at have det fornødne Maal af Selvstyre.

Det siges intetsteds, at en Stat, for at kunne optages, maa være anerkendt af de andre Stater. Dette maa vel betyde, at en saadan Fordring ikke kan stilles: ellers kunde jo ogsaa en enkelt fjendtlig Stat ved Nægtelse af at anerkende en Stat afskære den fra at blive optaget. Dette er aabenbart af ikke ringe Betydning for det Tilfælde, at f. Ex. en Del af en Stat løsriver sig og danner en selvstændig Stat, som søger Optagelse i Forbundet. Da er det ikke tilstrækkeligt, at den tidligere Moderstat nægter at anerkende den nydannede Stat eller modsætter sig dens Optagelse i Forbundet. Optagelsen kan finde Sted, naar blot Forsamlingens Flertal kan overbevises om, at den nye Statsdannelse har sin *raison d'être* og Levedygtighed.

Paa ganske analog Vis maa en Nation, som ved en Revolution afsætter sin Regering og indsætter en ny, kunne fordre Forsamlingens Afgørelse af, om de af denne nye Regering udnævnte Repræsentanter skal have Adgang til Forsamlingen, eller om Statens Medlemsskab skal være suspenderet indtil videre.

Paa denne Maade kan man vel vente, at Anerkendelsen af en ny Stat eller af en ny Regering i en gammel Stat, vil glide over til Forbundet, det vil sige til Forsamlingen. Aabenbart er det et Samfundsanliggende, som egner sig til at afgøres for alle Stater under eet efter aaben Debat i Stedet for som hidtil efter fortrolige Forhandlinger, hvis Formaal hyppigt var at tilsikre den anerkendende Stat visse Fordele som Betaling for Anerkendelsen.

Bestemmelserne om Optagelse i Forbundet maa da siges at være liberale og at give gode Udsigter for en liberal Politik overfor saadanne Stater, som senere maatte søge Optagelse.

Spørgsmaal om Optagelse af nye Medlemmer udgjorde et vigtigt Punkt paa Dagsordenen for Forsamlingens første Møde. En hel Række udenfor staaende Stater meldte sig med Ønske om Optagelse, og deres Anmodninger blev behandlet hver for sig efter individuelle Hensyn.

De neutrale Stater, hvis Bestræbelser gaar ud paa at gøre Folkeforbundet saa universelt og altomfattende som muligt, var paa Forhaand rede til at støtte disse Anmodninger. De fleste af dem gik ogsaa glat igennem: der fremkom ingen synderlige Indvendinger mod Optagelsen af *Finland*, hvis Selvstændighed allerede var anerkendt af de allerfleste Stater. Ej heller kunde der fremsættes væsentlige Betæneligheder ved at lade *Luxemburg*, *Albanien* og *Costa Rica* træde ind. Anderledes stod Sagen jo med de tidligere krigsførende Magter: *Bulgarien* og *Østrig* blev dog optaget trods Modstand fra enkelte Sider.

Men overfor Optagelsen af *Tyskland* — som iøvrigt ikke havde fremsat nogen Begæring om at blive Medlem, sejrede den absolutte Modstand, som visse Ententestater fra første Færd rejste. De neutrale Stater, hvis Ønske er at give Forbundet en saa universel og upolitisk Karakter som muligt, og ganske særlig dem, der Tysklands Nabo-stater og altsaa kunde risikere at komme i Klemme imellem det og Forbundet, maatte selvfølgelig ønske at fremskynde Tysklands Optagelse. Og de kunde henvise til, at Ententemagterne i deres Note af 16. Juni 1919 til Tyskland angaaende Folkeforbundet selv havde udtalt: »Enhver Stat, hvis Regering tydeligt har bevist sin Stabilitet saavel som sin Vilje til at opfylde sine internationale Forpligtelser — i Særdeleshed saadanne, som følger af Fredstraktaten — vil finde de Allierede og Associerede Magter rede til at støtte dens Begæring om Optagelse Forsaa vidt særlig angaar Tyskland vil en Prøvetid være paa sin Plads. Dens Varighed vil for en stor Del afhænge af den tyske Regerings Optræden, og det maa være dens Sag ved sin Holdning overfor Fredstraktaten at afkorte Vente-

tiden. Naar disse uomgængelige Betingelser er opfyldte, ser de Allierede og Associerede Regeringer ingen Grund, som kunde forhindre Tyskland fra, i en ikke fjern Fremtid, at blive Medlem af Forbundet.«

Enkelte af Ententemagterne skønnede, at Tyskland endnu ikke havde opfyldt sine Forpligtelser efter Fredstraktaten og derfor ikke havde gjort sig fortjent til den Tillid, som maatte være Forudsætningen for dets Optagelse i Forbundet.

Maaske vilde der have været Stemmer nok til at vedtage Tysklands Optagelse, hvis Modstanden derimod havde været mindre kategorisk. Men ingen ønskede at risikere en Sprængning af Forbundet paa dette Spørgsmaal, og adskilligt kunde ogsaa tale for at lade Tyskland staa udenfor, indtil det havde afviklet sit Forhold til Ententemagterne, saaledes at Folkeforbundet ikke blev blandet ind i Stridighederne herom, og om den hele Opgørelse af Krigens Fallitbo, Stridigheder, hvori de interesserede Stormagter dog altid vilde faa det afgørende Ord, og Forbundet ikke gøre synderlig andet end akceptere deres Beslutninger. Endelig var der den Vanskelighed, at det kunde ventes, at Tyskland kun vilde ønske at indtræde paa lige Fod med de andre Stormagter, og saaledes at det ligesom de fik en fast Repræsentant i Raadet. Dette Krav vilde det formodentlig paa nærværende Tidspunkt have været umuligt at faa gennemført.

Man lod da forsigtig det hele Spørgsmaal falde i Erkendelse af, at der snart vilde tilbyde sig en Lejlighed til at tage det op igen, maaske under gunstigere Vilkaar.

For nærværende omfatter da Folkeforbundet 49 Stater. Udenfor det staar først og fremmest de *Forenede Stater*, *Rusland* og *Tyskland*. Dernæst *Meksiko*, *San Domingo*, *Abyssinien* og *Afghanistan* og saadanne diminutive Smaastater som *Monaco*, *Andorra*, *San Marino* og *Liechtenstein*, der knap nok kan gøre Krav paa at være fuldt suveræne ¹.

¹ Spørgsmaalet om, hvorledes man mulig kunde optage saadanne

Endelig de russiske Randstater: *Estland, Letland, Lithauen, Ukraine, Georgia* etc., som ved Forsamlingens første Møde endnu ikke var anerkendt af de andre Stater, og hvis Fremtidsskæbne og Levedygtighed skønnedes saa usikre, at Forbundet ikke mente at burde tage dem under sin Garanti¹.

Det er en naturlig Følge af Folkeforbundets Karakter som en frivillig Sammenslutning og ikke som en Overstat, at det maa staa Medlemmerne frit for at udtræde, naar de skønner det i deres Interesse eller er principielt uenige i den Politik, Forbundet maatte føre.

Nogen Bestemmelse herom fandtes ikke i det første Udkast til Pagten. Den indføjedes senere efter Forlangende fra amerikansk Side.

Hvis en Stat frit kunde udtræde i samme Øjeblik, som dens Interesser kom paa tværs af Forbundets, eller dette traf en for den ubekvem Afgørelse, vilde Folkeforbundets Myndighed aabenbart blive illusorisk. Derfor bestemmes det, at Udtrædelse kun kan finde Sted efter to Aars Varsel — ganske ligesom de fleste Traktater kun kan opsiges med en Tids Varsel. Men dette vilde jo endda ikke være tilstrækkeligt, hvis den Stat, som ikke ønsker at opfylde sine Forpligtelser, trak Tiden ud saa længe, at de to Aar var forløbet, og paa den Maade unddrog sig sine Pligter. Derfor foreskriver Pagten yderligere, at Udtrædelse kun kan finde Sted, naar en Stat forinden har opfyldt sine Forpligtelser. Det vil sige, at naar en Stat ved en bindende Beslutning af Raadet er bleven paalagt at foretage en Handling: betale en Sum Penge eller afstaa et Stykke omstridt Land, kan Udtrædelse kun finde Sted, naar det er sket. Hvis en Stat ønsker at paaføre en anden Stat Krig,

Duodezstater i Forbundet uden at give dem fulde Medlemsrettigheder, blev optaget til Drøftelse.

¹ Island maatte utvivlsomt kunne gøre Krav paa Optagelse. Det har imidlertid kun rettet en Forespørgsel til Forbundet om Optagelsesvilkaarene, men ikke nogen egentlig Begæring, efter Forskydende af Hensyn til de med Medlemsskab forbundne Omkostninger.

kan den altsaa først gøre det, efter at de to Aar er udløbet — og i dette Tilfælde vil end ikke Udtrædelse unddrage den Forbundets Indblanding i Henhold til Artikel XVII.

Det amerikanske Senat, som havde foranlediget Bestemmelsen om Udtræden, følte sig ikke tilfreds med dens Affattelse. Det udtales nemlig ikke i Artikel I, 3, hvem der skal afgøre, om en Stat, der ønsker at udtræde, har opfyldt sine Forpligtelser overfor Forbundet. Senatet mente, at det maatte tilkomme paagældende Stat at afgøre dette, idet den ellers kunde blive tvunget til at forblive i Forbundet mod sin Vilje. Præsident *Wilson* har erklæret, at den Fortolkning var udenfor al Tvivl, selvom den ikke udtrykkelig var udtalt paa Fredskonferencen. Denne Besvarelse af Spørgsmaalet er dog ingenlunde uomtvistelig¹. Det er altid meget betænkeligt at overlade til en Stat selv at afgøre, om den har opfyldt sine Forpligtelser, og naar man skaber et Retssamfund med en dømmende Myndighed, synes det at burde være Samfundet og ikke det enkelte Individ, som fortolker og anvender Retten i Forholdet mellem dem.

Erfaringen har tilstrækkelig vist, at Staternes Æresfølelse ingenlunde yder nogen Garanti for, at de frivilligt opfylder deres Forpligtelser. Udfra bitre Erfaringer herom skabte man netop Forbundet, og det er da ikke godt at se, hvorfor man skulde slaa et Hul i dets System, hvorigennem Retsbrydere uhindret kunde smutte ud. Afgørelsen af, om en udtrædende Stat har opfyldt sine Forpligtelser, bør ligge hos Forsamlingen, Raadet eller den permanente Domstol, formentlig helst hos den sidste.

Der er endnu to Maader, hvorpaa en Stat kan ophøre at være Medlem: ved at nægte at ratificere en Ændring i Forbundspagten (Art. XXVI) eller ved Eksklusion (Art. XVI). Disse Maader skal omtales senere. Her skal kun gøres opmærksom paa, at Beslutning om Eksklusion fattes af Raadet med Enstemmighed. Det kunde saaledes meget

¹ Se f. Eks. v. *Vollenhoven* i Fortalen til *Documents* p. VI.

vel tænkes, at en Stat efter at være ekskluderet af Raadet umiddelbart derefter henvendte sig til Forsamlingen med Begæring om Genoptagelse og fandt den fornødne $\frac{2}{3}$ Majoritet derfor. Dette er en af de talrige Anomalier, som viser, at Pagten er et Hastværksarbejde, som tiltrænger en indgaaende Revision ikke blot fra politiske, men ogsaa fra juridiske Synspunkter.

FORBUNDETS ORGANISATION

I FØLGE Pagtens Art. II virker Forbundet gennem tre Organer: en *Forsamling* (assembly), et *Raad* (council) og et permanent *Sekretariat*.

Man kunde hertil føje endnu flere andre: den staaende Domstol, som skal oprettes i Henhold til Art. XIV, Arbejderbureauet (Art. XXIII), Rustningskommissionen (Art. IX), Mandatkommissionen (Art. XXII) og hertil vil formodentlig, efterhaanden som Forbundet udvikler sig, komme endnu mange andre Bureauer og Kommissioner til Varetagelse af specielle Opgaver. Men Ledelsen af Forbundets almindelige, om man vil, dets politiske Virksomhed er koncentreret i de to Kamre: Forsamlingen og Raadet.

Til at bistaa dem med løbende Forretninger har de som Ekspeditionskontor det saakaldte *Generalsekretariat*. I Spidsen for dette staar en Generalsekretær valgt af Raadet med Samtykke af et Flertal i Forsamlingen. Den første Sekretær var dog paa Forhaand valgt af de Allierede Magter og hans Navn indføjet i Pagten¹.

Han udnævner selv sit Personale, dog med Raadets Billigelse, og man tør vistnok gaa ud fra, at der fra de forskellige Staters Side vil blive ført Kontrol med, at de indenfor Sekretariatet faar saa mange Repræsentanter,

¹ Sir *Eric Drummond*, f. 17. 8. 1876, Privatsekretær først hos Sir *Edw. Grey* og senere hos *Mr. Balfour*.

som de skønner svarer til deres Størrelse, deres politiske Indflydelse og deres Bidrag til *Udgifterne*.

Disse sidste fordeles efter de samme Regler, som gælder for den internationale Postunion. Denne universelle Sammenslutning, som organiserer den internationale Forbindelse mellem de forskellige Landes Postvæsen, omfatter samtlige Lande. De deler Udgifterne imellem sig efter frivillig Overenskomst, idet der er opstillet Klasser med varierende Bidrag fra 1 til 25 Enheder. Hver Stat bestemmer selv, i hvilken Klasse, den vil være, under Hensyn dels til Størrelse og Befolkningstal, dels til Samkvem med Udlandet, Transportforhold etc. Man gaar ud fra, at Statens Æresfølelse vil paabyde den ikke at indtræde i en for lav Klasse. Danmark har valgt at indtræde i Klasse 4 sammen med Finland, Norge og Portugal, medens Sverige, Svejts, Holland og Rumænien hører til 3. Klasse.

Denne Fordelingsmaade er selvfølgelig ret vilkaarlig og er kun valgt i Mangel af en bedre: at vælge Folketallet vilde aabenbart paalægge Lande som Kina og Indien en uforholdsmæssig Byrde, sammenlignet med de smaa europæiske Stater, der er langt mere interesserede. De smaa, men højt kultiverede Stater, som mener at kunne kræve større Indflydelse, end der vilde svare til deres Folketal, vil selvfølgelig ogsaa være rede til at vise deres Interesse i Gerning ved at betale et forholdsvis stort Medlemsbidrag.

Den anførte Fordelingsmaade maa anses for ganske midlertidig, indtil en mere tilfredsstillende er fundet. En speciel Kommission er beskæftiget med at udarbejde Forslag hertil. Maaske kunde man naa til Enighed om at fordele Halvdelen af Udgifterne efter Folketal, Halvdelen efter saadanne Kriterier som Nationalformue, Handelsomsætning, Skibsfart etc.

Omkostningerne ved Opretholdelsen af Sekretariatet og de andre permanente Organer vil under alle Omstændigheder blive forholdsvis smaa, og Byrden derved kan aldrig

blive trykkende, naar den fordeles paa samtlige Stater. For Aaret 1921 er Budgettet anslaaet til 21.250.000 Guldfrancs, heraf 7.010.000 til Arbejderbureauet.

Forsamlingen har indset Betydningen af, at faa Forbundets Finanser bragt paa en regelmæssig Basis og af at sikre sig selv en afgørende Indflydelse paa Bevillingerne. Ifølge en paa Forsamlingens første Møde vedtaget Resolution, skal et aarligt Budget udarbejdes af Generalsekretæren, forelægges for Raadet og af dette for Forsamlingen, som derefter vedtager det med de Ændringer, som skønnes fornødne. Ekstraordinære Udgifter kan i Nødsfald afholdes efter Beslutning af Raadet, men Meddelelse derom maa da straks gives til samtlige Regeringer. Der er formodentlig Grund til at vente, at saadanne ekstraordinære Udgifter, som medføres af en pludselig Indgriben fra Forbundets Side, f. Eks. til Bekæmpelse af en Epidemi eller til Ydelse af Hjælp, vil blive mindst ligesaa betydelige som de aarlige løbende Udgifter, og at det er deres Bevilling, der især vil volde Vanskelighed. Thi Pagten indeholder ingen udtrykkelige Udtalelse herom, og det er derfor tvivlsomt, om Forbundet har Ret til at paaligne Staterne saadanne Udgifter, eller om hver Regerings Samtykke udkræves hertil.

Ifølge Artikel VII er Forbundets *Sæde* i Genève. Beslutningen herom blev ikke taget uden adskillig Meningsforskell. Belgien gjorde energisk Krav paa, at Bruxelles burde vælges som Sæde som en Anerkendelse af Belgiens heltmodige Deltagelse i Verdenskrigen. Men Beslutningen faldt tilsidst ud til Fordel for Genève under Hensyn dels til Svejts' Neutralitet og den mere neutrale Atmosfære, der kunde ventes at omgive Forbundets Raadslagninger i Genève, dels til denne Bys historiske Traditioner.

Raadet kan dog naarsomhelst bestemme, at Forbundets Sæde skal forflyttes til en anden By, hvilket jo kunde tænkes at blive nødvendigt, hvis Genève var under militær

Besættelse eller Svejts var Part i en Sag, der verserede for Forbundet.

At Forbundet har sit Sæde i Genève betyder ikke blot, at Sekretariatet har hjemme dersteds, men ogsaa, at Forsamlingen og Raadet træder sammen der, medmindre anden Bestemmelse træffes i hvert enkelt Tilfælde.

Af disse to Organer, som er tænkt fremtidig at skulle raade for Verdens udenrigspolitiske Liv, er *Forsamlingen* den interessanteste og mærkeligste Nyskabning. Maaske er det i Erkendelse heraf, maaske er det ment som et høfligt Buk for det demokratiske Princip, naar Pagten altid nævner den først.

Fortiden har set diplomatiske Konferencer, hvor et stort Antal Regeringer gav Møde for at løse en enkelt foreliggende Opgave, en Fredsslutning, en international Overenskomst, men aldrig har man set en Forsamling, som ifølge sin Karakter omfatter Delegerede fra alle Stater, træde sammen regelmæssigt for at drøfte og afgøre alle de internationale Spørgsmaal, som i Øjeblikket staar paa Dagsordenen og truer med at bringe Uro og Forstyrrelse i Staternes fredelige Samliv.

Forsamlingen bestaar af Repræsentanter fra alle de Lande, der er Medlemmer af Forbundet. Hvert Land, hvad enten det er stort eller lille, kan sende tre Delegerede. De kan hver for sig optræde paa Møderne. Men naar det kommer til *Afstemning*, maa de optræde *under eet* og afgive een Stemme i Henhold til deres Regerings Instrukser. Alle Stater er saaledes stillede lige indenfor Forsamlingen.

I Modsætning til Forsamlingen er *Raadet* en faatallig Kreds: Stormagterne: De Forenede Stater, Storbritannien, Frankrig, Italien og Japan har altid hver een Repræsentant i Raadet. Ved Siden af disse 5 rummer det fire Delegerede, som skal repræsentere hele den øvrige Verden. Disse fire skal vælges af Forsamlingen, saaledes at denne med passende Mellemrum udpeger ikke fire Delegerede, men fire Stater, som indtil næste Valg skal være berettigede

til at have en Delegeret i Raadet. Forsamlingen kan altsaa ikke sætte ind i Raadet Mænd, som har vundet dens Tillid ved deres Arbejde i dens egen Midte.

Oprindelig fastsatte Pagten, at de fire Stater, indtil Forsamlingen kunde foretage sit Valg, skulde være: *Spanien, Brasilien, Belgien og Grækenland*. Paa sit første Møde besluttede Forsamlingen imidlertid at erstatte Grækenland med *Kina* og fastslog som Rettesnor, at de asiatiske Stater til enhver Tid burde have een Repræsentant bortset fra Japans.

I Øjeblikket har Stormagter og Smaastater lige mange Stemmer i Raadet, idet de Forenede Staters Plads staar tom.

Det stod Pagtens Fædre klart, at hvis man ønskede, at de Stormagter, som nu staar udenfor, senere skulde træde ind, maatte man stille dem paa lige Fod med de Stormagter, som havde været Medlemmer fra første Færd: man maatte give dem Ret til at have en fast Repræsentant i Raadet. Derfor fik Raadet Ret til enstemmigt, men med Samtykke fra et Flertal i Forsamlingen, at forøge Antallet af faste Repræsentanter.

Herved vilde imidlertid Forholdet mellem Stormagter og Smaastater i Raadet blive forrykket til Skade for de sidste, og man maatte da frygte, at de i Forsamlingen principielt vilde stemme imod en saadan Forøgelse. Derfor tilføjedes i Pagten en Bestemmelse om, at det paa samme Maade stod Raadet frit for at forøge Antallet af Smaastatsrepræsentanter.¹

Det var at forudse, at Smaastaterne vilde være misfornøjede med den Repræsentation, som var givet dem i

¹ Betydningen af disse Bestemmelser er, at der ikke til en Forøgelse af Raadets Medlemstal udkræves en Ændring efter Art. XXVI af Pagten. Raadets og Forsamlingens Beslutning om Forøgelse maa være bindende, selv for de Stater, som maatte stemme imod. Den Stat derimod, som nægter at ratificere en Ændring i Pagten, naar den er behørigt vedtaget, udtræder dermed af Forbundet. En eneste Stormagt vil være i Stand til at forhindre en Forøgelse af Raadets Medlemstal.

Raadet. Men deres Misfornøjelse kunde tænkes at foranledige dem til Udtræden, hvis de skulde være bundet ved en Beslutning af Raadet, som angik dem, og hvori de slet ikke havde haft nogen Andel. Dette vilde være et altfor eklatant Brud med Suverænitetsprincippet. Derfor indføjede man en Bestemmelse om, at naar en Stat, som ikke havde nogen Repræsentant i Raadet, var interesseret i en Sag, som blev indbragt for det, skulde den have Ret til at sende en Delegeret for dette Anliggendes Vedkommende. Denne Delegerede maa have Stemmeret, og da der i Reglen kræves Enstemmighed til alle Afgørelser, kan han altsaa forhindre enhver Beslutning, som hans Regering skønner uacceptabel.

Artikel V foreskriver udtrykkeligt, at baade Raadet og Forsamlingen skal fatte deres Beslutninger med *Enstemmighed*. Dette er i Overensstemmelse med den faste diplomatiske Praksis paa alle internationale Konferencer. General Smuts havde i sit Udkast til Forbundspagten foreslaaet, at man for at forøge Forsamlingernes Beslutningsdygtighed skulde nøjes med $\frac{2}{3}$ Majoritet, men dette blev anset for et altfor radikalt Brud med Traditionen.¹ Man frygtede for, at Staterne, som maaske allerede paa Forhaand betragtede Folkeforbundet som en Trusel mod deres Suverænitet, vilde føle denne krænket, hvis de udsattes for at blive overstemt, og saaledes blev nødte til at bøje sig for en Vilje, der gik paa tværs af deres egen.

Helt konsekvent var det imidlertid ikke muligt at fastholde Enstemmighedsprincippet, thi i visse Tilfælde var det nødvendigt for Forbundets Eksistens at tilvejebringe en Beslutning, selv om ikke alle Stater samtykkede i den.

Saaledes er det klart, at ved Beslutninger angaaende Raadets og Forsamlingens *Forretningsorden* og *Dagsorden*, Valg af Komiteer etc. er Majoritet tilstrækkelig.

¹ Oprindeligt indeholdt Pagten ingen Forskrift om Enstemmighed, men Præsident Wilson erklærede, at man havde anset denne Regel for selvfølgelig. Senere blev den da udtrykkelig indføjet paa amerikansk Forlangende.

Naar en Tvist indbringes for Raadet eller Forsamlingen af de stridende Stater, — saaledes som de er forpligtede til efter Art. XV — *maa* der ogsaa skaffes dem en Afgørelse. Hvis Raadet eller Forsamlingen ikke kan naa til Enighed, kan der da afgives en Flertalsbetænkning, men denne vil ikke være bindende, saaledes som en eenstemmig Betænkning.

Endelig er der to Tilfælde, hvor *baade* Raadets og Forsamlingens Samtykke udkræves til en Beslutning, nemlig til Valg af Generalsekretær og til Udvidelse af Raadets Medlemsantal. Dersom man her krævede Enstemmighed i begge Organer, risikerede man aldrig at kunne komme til nogen Beslutning. Derfor foreskrives det, at simpel Majoritet i Forsamlingen er tilstrækkelig.

Hvis Optagelse af nye Medlemmer krævede Samtykke af alle de gamle, kunde dette misbruges til af national Uvilje at chikanere en Stat, der ønskede at indtræde, og maaske endogsaa tvinge den til at betale for Samtykket til Optagelsen. Derfor kan Beslutning om Optagelse fattes af Forsamlingen med $\frac{2}{3}$ Majoritet.

Med Hensyn til Raadets og Forsamlingens almindelige *Kompetence* indeholder Pagten nøjagtig enslydende Regler: de har begge Ret til at beskæftige sig med ethvert Anliggende, som henhører under Forbundets Myndighedsomraade eller berører Verdensfreden (Artikel III, 3, og Artikel IV, 4). Denne Formulering er ikke ganske klar: thi hvis der er Anliggender, som berører Verdensfreden, men ikke henhører under Forbundets Omraade, kan dets Organer selvfølgelig ikke optage dem til Drøftelse.

Ved at formulere de to Organers Myndighedsomraade ganske ens, har Pagten selvfølgelig tilsigtet at fremhæve deres Jevnstilling og deres Ligemaal af Indflydelse paa alle Arter af Sager.

Dette er imidlertid kun Grundprincippet, idet Pagten udtrykkelig giver specielle Regler for visse Arter af Anliggender. I ganske enkelte Tilfælde kræves saaledes

Enighed mellem de to Organer om en Beslutning: det gælder ved Forøgelse af Raadets Medlemstal (Art. IV, 2) og ved Valg af Generalsekretæren (Art. VI, 2).

I Artikel XV siges det udtrykkeligt, at baade Raadet og Forsamlingen hver for sig er kompetent til at agere Forligsorgan; det beror paa de stridende Parter, hvilket Organ de foretrækker.

Forsamlingen er kun i to Tilfælde ene bemyndiget: nemlig ved Valg af Medlemmer til Raadet (Art. IV, 1), og naar det gælder at henlede Staternes Opmærksomhed paa Traktater og Forhold, der ikke længere er tidssvarende og frembyder en Fare for Freden (Art. XIX).

I en hel Række Tilfælde tilkommer det Raadet alene at fatte Beslutning: det skal billige Generalsekretærens Valg af Medarbejdere (Art. VI, 3), det kan flytte Forbundets Sæde (Art. VII, 2), det udarbejder Forslag til Rustningsnedsættelser (Art. VIII, 2) og til Kontrol med den private Vaabenfabrikation (Art. VIII, 5). Endvidere skal det tage Skridt til at forhindre Angreb paa en Stats Suverænitet eller Territorium (Art. X), paase Gennemførelsen af Voldgiftsdomme (Art. XIII, 4) og udarbejde Forslag til en international staaende Domstol (Art. XIV). Endelig henhører det blandt Raadets Opgaver at opfordre Medlemmerne til Deltagelse i militære Tvangsforanstaltninger (Art. XVI, 2), at fatte Beslutning om Eksklusion (Art. XVI, 4), at opfordre udenforstaaende Stater til at træde ind i Tilfælde af en Tvist (Art. XVII), at føre Kontrol med Udøvelsen af Mandatmyndigheden (Art. XXII) og at billige Sekretariatets Virksomhed til Indsamling af Oplysninger om internationale Forhold (Art. XXIV).

Det er ikke godt at se noget Princip i denne Fordeling af Myndigheden. Ved enkelte af Bestemmelserne kan man se, at Hensigtsmæssighedshensyn har gjort sig gældende; ved andre synes Afgørelsen nærmest at bero paa et Tilfælde, men dog saaledes, at der var en almindelig Tendens til, hvis der skulde vælges blandt dets Organer,

da at vælge Raadet. Gennemgaaende er de fleste særlige Beføjelser, som tillægges Raadet — bortset fra Kontrollen med Rustninger og Mandater — dog næppe af synderlig stor Betydning, saaledes at Ligevægten mellem de to Organer er nogenlunde bevaret.

Derimod har Raadet ifølge Forbundspagten paa en anden Maade faaet et stort Forspring fremfor Forsamlingen: Ifølge Art. IV, 3, skal Raadet træde sammen hver Gang, Forholdene gør det ønskeligt, mindst een Gang om Aaret. Forsamlingen derimod skal samles med regelmæssige Mellemlum fra Tid til anden, naar Forholdene gør det ønskeligt. Der er altsaa ikke tilsikret Forsamlingen nogen aarlig Sammentræden, og i hvert Fald er Sammenkaldelsen af ca. 150 Delegerede med Ekspertes og Sekretærer et saa stort Apparat at sætte i Bevægelse, at det kun kan ske med lange Mellemlum, hvorimod Raadets ni Medlemmer altid kan træde sammen med meget kort Varsel. Det er klart, at naar Raad og Forsamling har i det væsentlige samme Beføjelser, vil den af dem, som har bedst Chancer for at komme først til at fatte Beslutning, ogsaa have Udsigt til at faa størst Indflydelse paa Forbundets Anliggender.

For at sikre Forsamlingen mod at blive sat ud af Spillet derved, at dens Sammenkaldelse kun fandt Sted ganske sporadisk, enedes man paa dens første Møde om i Forretningsordenen at optage en Bestemmelse om, at Forsamlingen træder sammen hvert Aar den første Mandag i September¹, og desuden naar den selv paa et tidligere Møde har truffet Beslutning derom, eller naar et Flertal i Raadet har besluttet det. Desuden kan en enkelt Medlemsstat foreslaa Forsamlingen sammenkaldt, og hvis et Flertal af samtlige Medlemsstater stemmer derfor, skal Indkaldelse finde Sted.

¹ De skandinaviske Staters Forslag herom gik ud paa, at denne Bestemmelse skulde optages i selve Pagten, men man ønskede ikke straks paa det første Møde at vedtage Forandringer i denne.

FORSAMLINGEN OG RAADET

OPRETTELSEN af Forsamlingen og Raadet er de to store dominerende Fakta i det Værk, som Forbundspagten har skabt. Alt det øvrige er mer eller mindre Løfter og Planer, men Forsamlingen og Raadet er to store Magtcentre, hvis Sammensætning er saa meget mere afgørende, som Pagten kun giver ret vage og ubestemte Regler for deres Virksomhed, Opgaver og Myndighedsomraade.

Deres Sammensætning og Funktionsmaade fortjener derfor en nærmere kritisk Undersøgelse.

De, der under Krigen havde beskæftiget sig med Planer til en Organisation af Folkeretssamfundet, havde hyppigst tænkt sig en videre Udvikling af Haager-Fredskonferencerne med deres overvejende retsskabende, lovgivende Virksomhed.

Disse Konferencer havde jo imidlertid ikke vist sig synderlig beslutningsdygtige eller frugtbringende.

Præsident *Wilson* kom da til Fredskonferencen sindet ikke at bygge videre paa det bestaaende, men at skabe noget helt nyt.

Det var General *Smuts'* Plan, han i Hovedtrækkene byggede paa. Dog havde han oprindeligt tænkt sig, at Hovedindflydelsen indenfor Forbundet skulde ligge i et eksklusivt Raad, hvori Stormagterne havde Flertal; ved Siden deraf skulde staa en Delegeretforsamling, som bestod af

de i Haag akkrediterede Gesandter, og som kun skulde have Myndighed til at debattere og fremsætte Forslag.¹

Fra anden Side, især af Lord *Robert Cecil* og General *Smuts*, blev imidlertid med fuld Ret gjort gældende, at en saaledes sammensat Delegeret-Forsamling vilde være ganske traditionsbundet og blottet for Myndighed, følgende ogsaa for Initiativ. Det gjaldt om at popularisere og demokratisere Forsamlingen, saaledes at den blev Brændpunktet for Folkenes nyvakte Interesse for Udenrigspolitik. Kun derfra kunde Folkeforbundet øse Styrke til at bryde med gammel Tradition og Slendrian og lede Udenrigspolitikken ind i nye Baner. Derfor burde Forsamlingen rekruteret fra Politikernes, ikke fra de professionelle Diplomaters Kreds. Vel tænkte man sig ikke at skabe et Verdensparlament, hvis Medlemmer hver repræsenterede en bestemt Lokalitet og tilhørte et Parti: De delegerede var Repræsentanter for deres Regering, hvis Instrukser de maatte adlyde. Men derfor vilde det ikke destomindre være ønskeligt, om der gaves hvert Land Lejlighed til at sende Delegerede af forskellige politiske Anskuelser og tilhørende forskellige Partier til Forsamlingen. Derved vilde denne blive mere repræsentativ, faa et videre Udsyn og komme i mere direkte Kontakt med Befolkningerne.

Det viste sig jo ogsaa paa Forsamlingens første Møde, hvor rigtig denne Tanke havde været: selv om Medlemmerne af en Delegation stemte under eet, udtalte de ofte under Debatten meget varierende Anskuelser.² Men ikke

¹ Se den ovenanførte Senatsafhøring af Mr. Bullitt p. 1165 og p. 1232.

² Den amerikanske Jurist *Raymond Fosdick*, som en Tid var knyttet til Forbundets Generalsekretariat, udtaler i en Artikel om Forsamlingens første Møde: »De Modsætningsforhold, som viste sig paa Mødet, skyldtes modstridende Principper snarere end personlig Rivaliseren. Derfor belyste de saa klart de Kræfter, som virker indenfor Forbundet og paavirker det.

Uden Hensyn til deres umiddelbare Anledning kunde disse Modsætningsforhold henføres til tre forskellige Grupper: Modsætningen mellem *Stormagter* og *Smaastater*, mellem *Raadet* og *Forsamlingen* og mellem *konservative* og *liberale*. Men ved nærmere

desto mindre tør man vistnok sige, at Forsamlingen viste større Evne til at præstere frugtbart Arbejde og komme til positive Resultater, end man havde turdet vente. Politikernes sunde Realitetssans og deres i det parlamentariske Liv udviklede Forkærlighed for acceptable Kompromisløsninger, gav dem et Overtag over Haagerkonferencernes Diplomater og Jurister.

En Delegeretforsamling bestaaende af tre Repræsentanter for hver af et halvt Hundrede Stater maa jo imidlertid nødvendigvis blive et tungt arbejdende Organ. Det maatte suppleres af et mere faatalligt og handledygtigt.

Heri laa det geniale i General *Smuts'* Plan: ved at sidestille en talrig Delegeretforsamling og et faatalligt Raad tilfredsstillede man samtidig Stormagternes Krav om den afgørende Indflydelse og Smaastaternes Forlangende om ikke at lades helt uden Repræsentation: man skabte et faatalligt, handlekraftigt Organ, i hvilket en mægtig Myndighed uundgaaeligt vilde koncentreres, og man gav samtidig den offentlige VerdensOpinion en Arena, hvor den kunde udkæmpe sine Kampe og kundgøre sine Domme — om det lykkedes den at komme til Klarhed over sig selv.

Kernen til Raadet forelaa jo allerede i Fredskonferencens »fire Store«. Konferencens Erfaringer havde vist det — om man ikke havde vidst det før — at skulde der være et Organ, som til Stadighed var rede til energisk at gribe ind og i en Fart fatte Beslutning om brændende Spørgsmaal, efterhaanden som de opstod, da maatte det

Analyse lod de sig alle føre tilbage til en Modsætning: den, der adskilte »*Maximalisterne*«, der ønskede et kraftigt folkeligt og universelt Folkeforbund, fra »*Minimalisterne*«, som ønskede, at Forbundet skulde være beskedent. Regeringerne følgagtigt og begrænset ved Fredstraktaten, baade i Formaal og i Medlemsskab.

Som Regel var det Forsamlingen som Helhed, Repræsentanterne for de smaa og overvejende neutrale Magter og de Liberale, der stræbte at udstrække Forbundets Magt og Indflydelse, medens Raadet, Stormagtsrepræsentanterne og de konservative Elementer i Almindelighed søgte at holde igen.»

(New York Evening Post, den 16. Marts 1921.)

være ganske faatalligt. Paa den anden Side havde Fredskonferencen ogsaa vist, at de Stormagter, som havde stillet Hovedkontingenterne til de sejrende Hære, ogsaa nu og i Fremtiden vilde forbeholde sig en afgørende politisk Indflydelse. Der var paa Fredskonferencen en Tilbøjelighed til at tilmaale den politiske Indflydelse efter Antallet af Tropper paa Kampfronten. Det gamle Princip om Staternes Ligeberettigelse var allerede blevet gennemhullet paa Haagerkonferencerne. Under de nuværende Forhold maatte det sættes til Side, om man vilde have Stormagterne med i Forbundet. Et Organ, som kun rummede Stormagtsrepræsentanter, vilde imidlertid have vakt altfor stærk Modvilje og Mistanke blandt de neutrale og Smaastaterne, man ønskede at drage ind i Ligaen. Derfor indlod man i Raadet et Mindretal af skiftende Smaastatsrepræsentanter, som aldrig kunde gennemføre noget, der stred mod Stormagternes Ønsker, men dog øve en vis Kontrol med Gennemførelsen af disse.

Det vilde være meget vildledende at paastaa, at de paagældende Smaastater var tilfredse med denne Løsning.¹ Forbundspagten var imidlertid udarbejdet, og de var stillet overfor et fait accompli. Spørgsmaalet, der rettedes til dem, var blot, om de ønskede *dette* Forbund eller *intet*. Efter moden Overvejelse svarede de alle: dette er bedre end intet; vi akcepterer det og forbeholder os, naar vi først er indenfor, at arbejde maalbevidst og ihærdigt paa at faa omskabt det, saaledes at det svarer bedre til vore Ønsker og Idealer.

Thi disse Staters Misfornøjelse skyldtes ikke blot krænket Forfængelighed og et rent egoistisk Ønske om

¹ De danske Delegerede, som afhørtes sammen med de andre neutrale, foreslog, at Raadet skulde bestaa af to Repræsentanter for hver af de fem Stormagter og otte Repræsentanter valgte af de Stater, som ikke havde faste Repræsentanter i Raadet.

Denne Affattelse vilde have forebygget den aabenbare Uretfærdighed i den gældende Affattelse, at de Stater, hvem der er tilsikret en saadan fast Repræsentation, ogsaa skal have Indflydelse paa Valget af de øvrige Medlemmer af Raadet.

større Indflydelse. Det var for dem mindst lige saa meget et Principsspørgsmaal, af hvis Løsning det ahang, om Forbundet skulde formaa at løse sin Opgave.

Dette Principsspørgsmaal leder tilbage til selve de to Grundprincipper i den hidtil gældende Folkeret: Suverænitetsprincippet og Lighedsprincippet. Det er jo ikke givet, at disse to Principper kan føres uforandret over i den nye Folkeret, men det fortjener at undersøges, hvorvidt de stadig lader sig anvende, og hvor vi havner, hvad vi kan sætte i Stedet, hvis vi forkaster dem.

Hvad angaar Suverænitetsprincippet, da var der Enighed blandt alle om, at det vilde være utopisk at oprette en Verdensstat, som betog Staterne deres Uafhængighed. Teoretisk kunde det meget vel tænkes, at Staterne overdrog en Del af deres Myndighed til Forbundet, som kunde udøve den efter eget Forgodtbefindende, ligesom Vælgerne overdrager til deres Rigsdagsmænd at varetage Statens Anliggender paa deres Vegne. Ingen Stat kunde imidlertid ventes at gaa med hertil. Det Forbund, man oprettede maatte bero paa Frivillighed: ikke blot saaledes, at Staterne indtraadte frivilligt, men ogsaa saaledes, at de til Stadighed beholdt Retten til at deltage i alle Forbundets Beslutninger. Dette Princip blev af alle betragtet som selve Pagtens Grundvold. At gennemføre det i Praksis var imidlertid ingenlunde saa lige til, som det kunde synes. Hvis man skabte et Forbund, hvis Organisation var altfor løs, og som kun kunde fatte Beslutning efter at samtlige Stater havde haft Tid at sende Delegerede, som kunde tale frem og tilbage om Sagen og hver give sit Besyv med, da risikerede man jo at faa en polsk Rigsdag, som snakkede og skændtes, naar det gjaldt at handle: En saadan universel Forsamling kunde være meget nyttig til at gennemdebattere en Sag, udfolde den offentlige Mening og give alle Regeringer en Følelse af, at deres Mening ogsaa talte med ved Afgørelserne.

Men til at handle med Eftertryk og gribe ind, inden

det rette Tidspunkt var forbi, behøvede man et snævert Raad, som kunde fatte Beslutninger paa alles Vegne og gennemføre dem i en Fart. Naar det blot handlede med tilstrækkelig Beslutsomhed og Hensynsløshed, vilde formodentlig de, der var blevet holdt udenfor, ikke gide gøre Ophævelser, og skulde de gøre det, var det bagefter og følgelig virkningsløst.

Dette Ræsonnement var vistnok rigtigt og hvilede paa en sund politisk Erkendelse. Man kunde ogsaa retfærdiggøre dets Konklusion ud fra rent abstrakte Principper: Hele Folkeforbundet hviler paa Tanken om en Solidaritet mellem Staterne, et Fællesskab i Interesser, som sammenknytter dem paa Trods af alle overfladiske Modsætningsforhold. Folkeforbundets Opgave er netop at varetage alle disse Fællesinteresser, være deres Talsmand og se til, at de sejrer over de snevert egoistiske Interesser, som sætter Staterne op mod hinanden. Men naar dette er Forbundets Opgave, behøver jo ikke samtlige Stater i hvert enkelt Tilfælde at være med til at fatte Beslutning. Det er ikke deres private Interesser, der skal varetages, men de almene Interesser, og disse maa formodes at ligge andre Stater ligesaa meget paa Sinde. Det gælder da blot om, at Beslutningerne, hvis ikke alle kan deltage i dem, fattes af et skønsomt Udvalg af Stater, som repræsenterer forskellige Anskuelse og forskellige politiske Tendenser. Det svarer ganske til, naar et Rigsdagsudvalg undertiden fatter Beslutninger paa Rigsdagens Vegne, naar den ikke er samlet.

Men kan Raadet siges virkelig at være en fuldstændig og forholdsmæssig Repræsentation for alle Verdens Stater, saaledes at de med Tryghed kan lægge deres fælles Anliggender i dets Haand?

Fra de fleste Smaastaters Side vil Svaret være et absolut Nej! og man vil begrunde det med en Henvi-
sing til, at Folkeretten altid har hævdet Staternes fuldstændige Ligeberettigelse, hvad enten de var store eller smaa. Det

er uretfærdigt, at de store Stater besidder en overlegen Magt, som de undertiden bruger paa den mest hensynsløse Maade overfor de afmægtige Smaastater. Men hvis denne Magt bliver iført Rettens Skrud, da risikerer man, at Tilstandene bliver ganske utaalelige.¹

Heroverfor vil Stormagternes Talsmænd med en vis Ret kunne indvende, at hvis Folkeforbundet ikke skal blive en Utopi, en Drøm, maa det baseres paa Realiteter, paa de faktisk bestaaende Forhold. Og iøvrigt, vil de sige, kan der anføres gode retfærdige Grunde for, at Stormagterne faar en afgørende Indflydelse indenfor Forbundet.

Det er Storstaternes Magt, som skal staa bag ved Forbundet og forlene det med den Styrke, det behøver. Man har ikke villet nøjes med et Forbund, som kun havde rent moralske Tvangsmidler til sin Raadighed. Men vil Forbundet, at Stormagterne i fornødent Fald skal stille deres Hære og Flaader til Raadighed for det, da maa de

¹ Den tidligere amerikanske Statssekretær *Robert Lansing* fremhæver i sin Bog »The Peace Negotiations« det Tilbageskridt, som laa i Fredskonferencens Fravigelse af Princippet om Staternes Ligeberettigelse, og at det eneste Værn imod denne Uretfærdighed ligger i en Udvidelse af den internationale Retspleje: »Grundprincippet i det internationale Samkvem var før Krigen Staternes Ligeberettigelse for Loven. Dette Princip er blevet væsentlig krænkede, om ikke fuldstændig afskaffet, ved Forhandlingerne i Paris, og denne Genoplivelse af det gamle Doktrin om, at de Stærke skal herske, selv i Fredstid, er bleven saaledes indvævet i Folkeforbundets Organisation, at det vil blive en vanskelig Opgave at genoplive Lighedsprincippet og gengive det dets gamle Plads som den første Grundsætning i Folkeretten. Haabet om en saadan Genoplivelse maa ligge i, at der gives første Plads til Retspleje, udøvet af internationale Domstole, uafhængigt af noget politisk eller diplomatisk internationalt Organ, som maatte blive oprettet.«

Stormagternes overvejende Indflydelse i Raadet er ganske særlig uretfærdig, fordi der er tillagt Raadet ikke blot politiske Opgaver, men ogsaa en quasi-judiciell Myndighed i Stridigheder mellem Stater (Artikel XV). Overfor Retsplejen maa Staterne i hvert Fald være lige, og dette er ogsaa til en vis Grad anerkendt ved den permanente Domstols Sammensætning. Men Smaastaternes Bestræbelser for at udvide denne Domstols Myndighed paa Bekostning af Raadet ved Gennemførelse af virkelig obligatorisk Voldgift i alle juridiske Tvistemaal, er stadig stødt paa energisk Modstand fra de privilegerede Stormagters Side.

ogsaa have Ret til at kræve en Indflydelse, som svarer til deres Indsats. Deres Ræsonnement er, at de er villige til at tage Smaastaterne under deres Beskyttelse, væрге dem mod fjendtlige Overfald og tilsikre dem den fredelige Existens, de hidtil har sukket efter. Men da bør der ogsaa retfærdigvis gives Stormagterne Ret til selv at skønne over, hvorledes de vil gøre det, og gives dem Lejlighed til samtidig med, at de varetager de smaa og værgeløses Interesser ogsaa at se til, at deres egne Interesser ikke forsømmes indenfor Folkeretssamfundet.

Dette Argument virker dog ikke helt overbevisende. Indenfor Staterne har man forlængst opgivet det gamle Princip, at den politiske Indflydelse bør staa i Forhold til ens Ydelser til Staten, især til den Skat, man betaler. Det bør ikke komme an paa, hvor stor ens Ydelse er, men paa, hvor følelig en Byrde den paalægger en. Men de Byrder, Smaastaterne paatager sig, er maaske for dem mindst ligesaa trykkende: Selvom de skulde blive fritaget for militær Medvirkning, kan en Boycott overfor en mægtig Nabostat for dem være et Spørgsmaal om Liv og Død. De ønsker ingenlunde et Folkeforbund, hvori de sættes under Formynderskab af Stormagterne, der optræder som selvbestaltede Politibetjente, og først selv beslutter, hvad der skal gøres, og saa paa egen Haand gennemfører deres Beslutninger. Særlig saalænge Raadet ikke er blevet suppleret med Repræsentanter fra de Stormagter, som foreløbig staa udenfor, er der en ikke synderlig fjern Fare for, at det skal se sin Opgave i at fortsætte den Sejrherrepolitik, som forfulgtes af »de fire Store« paa Fredskonferencen.

Men det var ikke de neutrale Staters Formaal med at tiltræde Forbundet at bidrage til en systematisk Gennevtvingelse af Fredstraktaterne i alle deres Ord og Punkter uden Hensyn til, om de maatte vise sig upraktiske og uheldige.

Stormagternes Repræsentanter vil formodentlig her-

imod indvende, at deres Krav paa overvejende Indflydelse indenfor Forbundet ikke kan afvises med saadanne politiske Ræsonnementer. Thi det er et Retfærdighedskrav, som ikke kan tilsidesættes: de har langt mere omfattende og forskelligartede Interesser end Smaastaterne. Næsten ethvert opdukkende politisk Problem berører dem paa et eller andet Punkt. Derfor maa de altid være repræsenterede ved enhver Beslutning, medens Smaastaterne i de fleste Tilfælde slet ikke vil blive berørte af, hvad der besluttet.

Det er en Overførelse paa Folkeforbundet af den gamle Teori, som forlængst er opgivet indenfor Statssamfundet, at jo større en Formue en Mand har, desto større Interesse har han i Statens og Retsordenens Opretholdelse, og desto større politisk Indflydelse bør han derfor ogsaa have. Naar man betragter den politiske Magt som bestemt til at varetage ikke Privatinteresser, men Samfundetsinteresser, giver den Omstændighed, at man har betydelige egne Interesser at vaage over aabenbart ingen særlig Ret til at deltage i Afgørelserne, og overfører man dette paa Folkeforbundet, er det ogsaa aabenbart, at dette hyppigst vil naa til en upartisk og velbegrundet Beslutning, naar de, som ikke er direkte interesserede, ikke har det afgørende Ord, men maa lytte til uinteresserede Parter og skaffe sig deres Billigelse.

Argumenter hentede fra Stormagternes Areal og Indbyggerantal synes heller ikke overbevisende. De maatte føre til, at Kina og Indien fik tildelt en fast Plads i Raadet, hvilket ingen tænker sig Muligheden af.

Talsmændene for Stormagternes overvejende Indflydelse vil maaske overlegent sige, at Stater som Kina og Indien ikke staar paa et saadant Kulturtrin, at der kan tildeles dem nogen synderlig Indflydelse. Det er de gamle Kulturnationer, som, fordi de gaar i Spidsen i Kulturudviklingen, ogsaa bør have det afgørende Ord i de internationale Anliggender. Hvis Stormagterne falder tilbage paa

dette Synspunkt, risikerer de imidlertid, at man spørger, om ikke Svejts, Holland og Spanien og de skandinaviske Lande som Kulturnationer kan kappes med hvemsomhelst og derfor ogsaa bør have en vægtig Stemme.

At afmaale politisk Indflydelse efter Kulturniveauet er umuligt; dette kan selv ikke maales. Indenfor Staterne gjorde man ogsaa i sin Tid Forsøg herpaa ved at lade Borgernes Dannelsesgrad være bestemmende for deres politiske Indflydelse. Man gjorde Læsefærdighed, Examinering og lignende ydre Kriterier til Grundlag for Flerstemmeret, men det er forlængst opgivet.

Det viser sig saaledes, at enhver Maalestok for Fordelingen af Indflydelsen indenfor Forbundet i Virkeligheden svigter, og man staar paa bar Bund uden nogensomhelst Vejledning¹. Paa denne Maade føres man da tilbage til Udgangspunktet: det demokratiske Princip om alles Lighed for Loven.

Dette Princip anbefaler sig imidlertid ikke blot i Mangel af noget bedre, men gode Grunde taler for at bringe det til Anvendelse indenfor Forbundet.

Det er af største Betydning for dette at give Plads for de mest forskelligartede Anskuelser. De Stater, som har opretholdt en neutral Holdning under Verdenskrigen, har en meget væsentlig Opgave i at gøre deres upartiske og uinteresserede Syn paa Sagerne gældende og agere Formidlere mellem modstaaende Interesser.

Naar det gælder om at fælde en uangribelig Dom i de internationale Anliggender, som bliver indbragt for Forbundet, er der paa Forhaand Sandsynlighed for, at Smaastaterne er uinteresserede, og at Stormagterne, hvis Interesser direkte eller gennem deres politiske Venskaber strækker sig over den hele Verden, ikke er uvildige Dommere.

Det vil være af største Værdi for Folkeforbundet at have en saadan Reserve af Medlemmer, som ikke hører

¹ Smuts er oprigtig nok til i sin Piece at indrømme dette. Se p. 30.

til nogen Gruppe eller Kombination, og som ikke har egne snevre Formaal at forfølge i Verdenspolitiken, idet de paa Forhaand har givet Afkald paa alle Udvidelsestendenser og kun har eet for Øje: Fredens Opretholdelse og en retfærdig, billig og derfor varig Løsning af alle opstaaende Tvistmaal gennem gensidig Forsonlighed og Maadehold.

Folkeforbundet har ingen sandere Venner end disse neutrale Smaastater, hvoraf mange allerede forlængst har vist deres gode internationale Sindelag, deres Frihed for Chauvinisme og deres Vilje til at fremme alle Fredsbestræbelser. Det er Stater, som er oprigtigt interesserede i at nedsætte Rustningsbyrderne, fordi deres eget Militærvæsen dog aldrig kunde yde dem nogen effektiv Beskyttelse. Det er Nationer, som gennem vekslende Skæbner har lært at indse Stormagtsdrømmenes Forfængelighed og Erobringslysternes Fordærvelighed. Det er Folk, hvis Nationalfølelse er blevet lutret, saa at de er blevet oprigtige Fjender af Undertrykkelse og Voldspolitik. Alle disse Egenskaber gør dem til særlig nyttige og værdifulde Medlemmer af Folkeforbundet. At nægte dem Stemme i dets Anliggender eller reducere deres Indflydelse til Nulpunktet vil være at tilføje Folkeforbundet alvorlig Skade.

Selvfølgelig vilde det være ganske utopisk i Øjeblikket at arbejde paa at skaffe Smaastaterne samme Indflydelse som Stormagterne indenfor Forbundet. Dette vilde disse aldrig gaa med til: lykkedes det at samle en kvalificeret Majoritet derom, vilde det blot medføre Forbundets Sprængning gennem Stormagternes Udtræden. Der er aabenbart for Tiden, bl. a. som en Følge af Stormagternes Domineren under Verdenskrigen, en udbredt Frygt blandt dem for en Slags proletarisk Rejsning af Smaastaterne, en Skræk for, at disse skal rotte sig sammen og optræde som en Blok indenfor Folkeforbundet. Noget saadant vilde imidlertid være en stor politisk Dumhed, og der er ikke Spor af Tegn til, at de har i Sinde at begaa den. Selv om det kunde lykkes dem ved fast Sammenhold at faa

fattet en Beslutning mod Stormagternes Vilje, vilde der aabenbart ingen Mulighed være for at faa den gennemført. Men at fatte Beslutninger, der paa Forhaand var fordømte til at blive et tomt Ord, vilde være at svække Forbundet og nedbryde Respekten for det. Og Smaastaternes ivrigste Bestræbelser gaar netop ud paa at lodse Forbundet frelst gennem den første vanskelige Tid, saa at det kan vokse sig stærkt i Sammenhold. Smaastaterne har selv varierende Interesser og Formaal at forfølge, som leder dem til at indtage varierende Grupperinger. De ønsker at optræde som selvstændige Individuer, ikke som en forskelsløs, proletariseret Masse. Kun et altfor stærkt Pres fra Stormagternes Side kan bringe dem over i en saadan Forsvarsstilling.

Men hvilke Meningsforskelle der end adskiller dem, staar de enige om dette, at man ikke har Ret til at bebrejde dem, at de gør sig skyldige i sneversynet Egoisme, naar de arbejder paa en gradvis Demokratisering af Folkeforbundet. De ønsker ikke at have Fordele, uden Byrder. De mener ikke blot at have et Retfærdighedskrav at paaberaabe sig, men at varetage Forbundets velforstaaede Interesser ved dette Arbejde.

De vil derfor heller ikke være tilbøjelige til at lade sig overbevise af det Argument, som i Reglen føres i Marken fra Stormagternes Side, nemlig at Smaastaternes Tarv er beskyttet ved Bestemmelsen om, at Beslutninger saavel af Raadet som af Forsamlingen skal fattes med Enstemmighed. Dette, siger man, betyder, at ingen enkelt Stormagt, ja end ikke nogen Kombination af Stormagter kan overstemme den afmægtigste Smaastat. Dette anfører man som et Bevis paa, at Lighedsprincippet er sket Fyldest. Og man henviser til, at Smaastaterne jo har ikke een, men en hel Række Repræsentanter i Raadet til at varetage deres Interesser. Naar hver enkelt af disse har en absolut Vetoret, kan intet Angreb mod Smaastaternes Interesser have Udsigt til at lykkes, og ingen Fare for

Overgreb truer deres Selvstændighed. Kravet om Enstemmighed er imidlertid i mindst lige saa høj Grad en Garanti for Stormagterne: de har altid set en udsøgt Krænkelser i den Tanke, at de kunde blive overstemt af en Kombination af Monaco, Liechtenstein, Uruguay og en Række lignende politisk betydningsløse Stater. Denne Nødværdighed garanterer Enstemmighedsprincippet dem mod.

Men det er aabenbart en rent negativ Garanti: det tilsikrer Adgangen til at gøre Obstruktion, men ikke Retten til at gøre en nyttig positiv Indsats i Forbundets Anliggender. Hvad Smaastaterne ønsker at være med til er ikke at forkaste Forslag, men at vedtage Forslag og at bidrage til at præge dem.

Stormagterne vil sige, at der er givet dem al den Lejlighed hertil, som de kan ønske: I Forsamlingens Arbejde deltager jo alle Stater paa lige Fod. Dette er rigtigt til en vis Grad,¹ men Spørgsmaalet er blot, hvilket Arbejde kan Forsamlingen vente at faa overladt; dersom alle de vigtigere Afgørelser ligger i Raadet, har det jo ikke stor Værdi at være ligeberettiget indenfor Forsamlingen.

Forholdet mellem Raadets og Forsamlingens Myndighed er et af de Punkter, som Pagten lader staa hen. I General *Smuts'* Forslag var der kun tiltænkt Forsamlingen en debatterende og raadgivende Virksomhed. Det skulde have Emnerne for disse Debatter anvist af Raadet, og dets Resolutioner skulde kun være Henstillinger til Staterne. Derfor siger Generalen ogsaa meget aabenhjertigt, at Stormagterne ikke bør frygte for at tilstaa de mindre Stater en fyldig Repræsentation i Forsamlingen; thi dens Beslutninger vil under ingen Omstændigheder have bindende Virkning.

Denne Tankegang er ogsaa fastholdt i *Wilson's* første Udkast, der yderligere emaskulerer Forsamlingen ved at

¹ Jvf. dog f. Eks. Artikel XV, 10, som giver Stormagtsstaternes Repræsentanter en privilegeret Stilling i Forsamlingen.

lade den bestaa af de tilfældigvis i Holland akkrediterede Gesandter.

Under Debatterne i Kommissionen opgaves dog denne Plan: Forsamlingen fik en mere effektiv Sammensætning og samtidig løste man de Baand, hvori den fra første Færd var lagt.

Andre positive Bestemmelser om dens Virksomhed blev ikke sat i Stedet. Maaske skyldtes det en klog Erkendelse af, at her var et Omraade, hvor det var farligt for Ligaens Fremtid at binde den for stærkt. Forholdet mellem de to Organer burde lades ubestemt, thi ingen kunde vide, hvorledes det faktiske Styrkeforhold mellem dem vilde blive. Foreløbig havde Raadet et stort Forspring, fordi det saa at sige overtog Traditionerne efter »de fire Store«. Men hvis Forsamlingen viste sig forhandlings- og beslutningsdygtig, og hvis det lykkedes den at blive Brændpunktet for den udenrigspolitiske Interesse i Landene og paa den Maade at faa Verdens offentlige Opinion bag sig, da vilde det aabenbart være nødvendigt at tilstaa den langt større Indflydelse paa Forbundets Anliggender end oprindelig paatænkt.

Om der er Sandsynlighed for en saadan Udvikling, faar endnu staa hen; Forsamlingens første Møde har i hvert Fald ikke tilintetgjort Haabet derom. Og der er for Smaastaterne de *kraftigste* Motiver til at sætte alle Kræfter ind herpaa. Thi kun derigennem kan Forbundet opnaa den Universalitet, det maa have for at udfylde sin Opgave, og kun derigennem er der Udsigt til den gradvise Demokratisering af det, som alene kan føre det bort fra den traditionelle Stormagtspolitik's slagne Veje, der er bestrøet med saa mange bristede Alliancer og brudte Fredstraktater, ind paa en ny og mere vidtskuende og mere forsonlig Politik.

Man har søgt gennem Paralleler fra Staternes Forfatning at komme til Klarhed over, hvilket det principmæssigt rette Forhold mellem Forsamlingen og Raadet er. Man

har sammenlignet det med Forholdet mellem Parlament og Ministerium og mellem Underhus og Overhus. Begge Dele er misvisende. Forsamlingen har kun en ganske indirekte og meget begrænset Indflydelse paa Raadets Sammensætning, og dette fatter og gennemfører sine Beslutninger ikke paa Forsamlingens Vegne, men paa deres respektive Regeringers Vegne. Det vilde være illusorisk at tro, at Stormagterne skulde tillade, at Raadet blev et rent administrativt Organ til Gennemførelse af Forsamlingens Beslutninger og til midlertidig Varetagelse af de løbende Forretninger, naar Forsamlingen ikke er inde. Raadet er ikke ansvarligt overfor Forsamlingen, men kun overfor de Regeringer, som har valgt dets Medlemmer. Paa den anden Side maa det erindres, at i hvert Fald de fire valgte Medlemmer repræsenterer samtlige de Stater, som ikke selv har nogen Delegeret i Raadet. I Kraft deraf bør de ogsaa staa til Regnskab overfor disse Stater, selv om deres Beslutninger ikke kan gøres om af Forsamlingen.

Paa den anden Side er Formaalet med at udruste Forbundet med to sideordnede Organer ingenlunde det samme, de fleste Forfatninger forfølger ved at lade ethvert Lovforslag være Genstand for Behandling i to Kamre. Det er ikke Meningen, at enhver Beslutning skal vedtages først af Raadet og saa af Forsamlingen, men tvertimod at de hver skal optage sine Sager til Beslutning. Dette fremgaar af den Betænkning, som *Balfour* afgav over dette Emne, og hvori han opsummerede sine i meget vage Udtryk holdte Forslag i, at intet af de to Organer burde optage et Spørgsmaal, som det andet allerede havde søgt at løse, men de burde tvertimod respektere hinandens Beslutninger.

Paa Forsamlingens første Møde var hele dette Emne Genstand for indgaaende Debatter, men man fandt det aabenbart ikke muligt eller hensigtsmæssigt at formulere positive Regler. Man nøjedes med den meget omtvistede Udtalelse, at hvert af de to Organer havde deres spe-

cielle Myndighedsomraade og Pligter. Hvert af dem bør afholde sig fra at fatte Beslutninger om Sager, som udtrykkelig er henlagt til det andet. Men begge kan undersøge og debattere ethvert Anliggende, som henhører under Ligaens Kompetence.

Saavel Raadets som Forsamlingens Medlemmer handler udelukkende som Repræsentanter for deres respektive Stater og ikke i nogen anden Egenskab.

Det positive Resultat af Forsamlingens Debatter laa nærmest i, at det paalagdes Raadet til hvert Aars-Møde af Forsamlingen at forelægge en Beretning om dets Arbejde. Selvom heri ikke ligger nogen Anerkendelse af, at Raadet er ansvarligt overfor Forsamlingen, er det i hvert Fald et Forsøg paa at koordinere deres Arbejde og give Forsamlingen Lejlighed til at gøre sig bekendt med Raadets Beslutninger og de Grunde og Motiver, hvorpaa de bygges, og udtale sin Kritik af disse Beslutninger — om end i Reglen først efter at de er gennemførte.

Det er vistnok ganske heldigt, at man endnu ikke har følt sig i Stand til at fastlægge Myndighedsforholdet mellem Raad og Forsamling. Thi Tiden er næppe inde til at regulere det paa en principielt tilfredsstillende Maade.

Der er imidlertid forskellige Retningslinier, som allerede nu falder i Øjnene: Raadet er bedst egnet til rent administrative Opgaver, som kræver en fortsat Virksomhed og stadigt Initiativ, hvad enten paa politisk, økonomisk eller humanitært Omraade. Og ligeledes maa man overlade til Raadet Varetagelsen af saadanne pludselig opdukkende politiske Opgaver, som kræver øjeblikkelig og eftertrykkelig Indgriben, især til Afværgelse af et truende Fredsbrud, til Forebyggelse af voldelige Overfald og til Forhaling af tilspidsede Konflikter, indtil en Ordning kan naas ad fredelig, retlig Vej.

Forsamlingen derimod er det naturlige Forum, naar det gælder at træffe Beslutninger af mere almindelig Karakter, fastslaa almene Retsregler eller afgøre Enkelt-

tilfælde, som har en betydelig Rækkevidde som Præcedens. I alle saadanne Tilfælde er samtlige Stater interesserede, og den mest alsidige og udtømmende Debat er paakrævet. Dette gælder f. Eks. i Særdeleshed Spørgsmaal og Fortolkning af Pagten, den videre Udvikling af Folkeretten o. lign.

De ovenfor refererede Bestemmelser i Pagten om, hvilke Beslutninger der skal fattes af Raadet og hvilke af Forsamlingen, svarer ikke til disse Principper, men gaar heller ikke klart imod dem.

Paa enkelte Punkter er aabenbart Pagtens Regler alt andet end tilfredsstillende: det gælder saaledes den afgørende Indflydelse, der tillægges Raadet i to Sager af saa stor principiel og politisk Betydning som Rustningernes Begrænsning og Mandaterne. Rustningskapløbet og Kolonialpolitikken har jo været to af de største Urobringere i de sidste Aartiers Verdenspolitik. Det baader derfor ikke godt, at Stormagterne i disse Sager forbeholder sig selv det afgørende Ord og saa at sige frabeder sig Smaastaternes Medvirken. Det vilde tvertimod have været meget ønskeligt i Forbundets egen Interesse, om Smaamagterne i Debatterne og ved Beslutningerne havde faaet Adgang til med fuldt Eftertryk at hævde de nøgterne moderate og fredelige Synspunkter, som ligger de allerfleste af dem saa nær.

Man kan derfor med nogen Ret bebrejde Smaastateme, at de forfølger snevert egoistiske Interesser, hvis de med de Midler, som staar til deres Raadighed indenfor Forbundet ihærdigt arbejder paa at forøge deres egen Indflydelse dels gennem en ændret Sammensætning af Raadet, dels gennem en Forskydning i Forholdet mellem Raadets og Forsamlingens Myndighedsomraade. Hvad de stræber efter, kunde under ingen Omstændigheder være at faa Adgang til at overstemme Stormagterne, en saadan Politik vilde være absolut dødbringende for Forbundet. Deres Formaal er præcist og fyndigt udtalt af den engelske For-

fatter *Brailsford*: »Stormagterne maa ikke faa Lov at opkaste sig til Diktatorer, men der bør gives dem Adgang til at optræde som Førere.«

Naarsomhelst de optræder som Førere, der fører Forbundet frem mod bedre Tider, vil de heller ikke møde Modstand fra nogen Side, men trygt kunne regne paa de mindre Staters Følgeskab og aktive Medarbejderskab.

DEN STAAENDE INTERNATIONALE DOMSTOL

DEN staaende internationale Domstols Historie er et typisk Eksempel paa de Vanskeligheder og Nederlag, der i Reglen møder en international Institution i dens Tilblivelse og Vækst.

Det er nævnt ovenfor, hvorledes den første Haager-Fredskonference optog Spørgsmaalet om en international staaende Voldgiftsdomstol og, takket være visse Magters Modstand, kun naaede at skabe en Institution, der hverken var en Domstol eller permanent. Hvorledes den 2. Haagerkonference tog Problemet op paany og atter bragte et dødfødt Foster til Verden: man enedes om alt undtagen Hovedsagen: Domstolens Sammensætning.

Stormagterne holdt haardnakket paa, at de ikke vilde være med til at skabe en Domstol, hvori ikke hver af dem til enhver Tid havde en Repræsentant. Hensynet til at varetage deres Interesser og til at medvirke ved Folkerettens videre Udvikling gennem Domspraksis var de Grunde, som hyppigst anvendtes herfor. Smaa-staterne paa deres Side vilde absolut ikke opgive Lighedsprincippet, og alle var enige om, at en Domstol med en Repræsentant for hver af samtlige 40—50 Stater, var ganske upraktisk, ikke noget væsentligt Fremskridt fra Haagerdomstolen. Tanken var dog stadig levende. Den var Genstand for me-

gen Debat og var sikker paa atter at blive taget op paa den 3. Fredskonference.

Præsident *Wilson*, som udarbejdede sine Planer uden Hensyn til, havd der var gaaet forud og tilsyneladende uden nøjere Kendskab dertil, blev i sit første Udkast staaende ved en saa primitiv Form for Voldgift som en Dommer, valgt af hver af Parterne for hvert enkelt Tilfælde, og en Opmand, valgt af de to Dommere i Fællig.

I General *Smuts'* Plan, som havde en væsentlig Indflydelse paa Udarbejdelsen af Præsident *Wilson's* Udkast, var heller ikke Tale om en permanent Domstol, men kun om, at enten Raadet eller en tilfældig Voldgiftsdomstol skulde paakaldes af de stridende Stater.

Under Debatterne i Fredskonferencens Kommission bragtes imidlertid Tanken om en staaende Domstol frem igen af Folkeretskyndige, som var mere fortrolige med den hidtil stedfundne Udvikling. Især var *Léon Bourgeois* ivrig for Tankens Gennemførelse. Den stødte imidlertid paa de samme Vanskeligheder, hvorpaa den hidtil var strandet, og Kommissionen havde hverken Tid eller Taalmodighed til at løse dette Problem.

Alt, hvad man kunde naa i første Omgang, var at indføje en Artikel i Pagten, hvorefter Raadet skulde udarbejde et Udkast til en staaende international Domstol og forelægge det for Forbundets Medlemmer til Vedtagelse (Art. XIV).

Raadet overdrog Opgaven til en Kommission af fremragende Retslærde, som affattede et Udkast. Dette blev vedtaget af Raadet, og da det var en Sag, som alle Forbundets Medlemmer var interesseret i, blev det taget op straks paa Forsamlingens første Møde. Der var fra Raadet udgaaet en Advarsel om, at Udkastet var fremkommet under store Fødselsveer, og der havde været saa store Vanskeligheder ved at naa til Enighed om det, at væsentlige Ændringer i det vilde udsætte den møjsommelig til-

vejebragte Enighed for at briste og bringe en brat Ende paa Domstolens Liv, inden den endnu havde set Lyset.

Forsamlingen viste da den største Tilbageholdenhed i sin Kritik og afholdt sig fra alle væsentlige Ændringer, hvor ønskelige de end maatte skønnes, i Erkendelse af Sagens principielle Vigtighed. Paa denne Maade lykkedes det at naa til en enstemmig Vedtagelse.

Da Udkastet udgør et Tillæg til Pagten, er det imidlertid ikke hermed endelig traadt i Kraft, men kræver endnu Staternes Tiltræden. Ifølge Sagens Natur var det dog ikke nødvendigt at opnaa alle Medlemmernes Samtykke til Domstolens Oprettelse saaledes som til Ændringer i Pagten efter Artikel XXVI. Hvis en eller flere Stater ikke ønsker at deltage i Domstolens Oprettelse eller Virksomhed, maa det staa dem frit for, uden at de derfor behøver at udtræde af Forbundet.

Domstolen skal bestaa af 11 Dommere og 4 Suppleanter. For at komme uden om den store Vanskelighed, hvorpaa tidligere Forsøg paa Oprettelse af en international Domstol var strandet, nemlig Fordelingen af Dommersæderne mellem de forskellige Stater, blev det vedtaget, at Dommerne skulde udnævnes uden Hensyn til deres Nationalitet.

Valget foregaar paa den Maade, at Medlemmerne af den internationale Voldgiftsdomstol i Haag — som altsaa vedbliver at bestaa, skal affatte en Liste over egnede Dommeremner. Hvert Lands Haagerdommere har Ret til at foreslaa 4 Personer. Den saaledes tilvejebragte Liste forelægges derpaa for Forsamlingen og Raadet, som foretager Valget *hver* for sig, saaledes at den, der opnaar absolut Flertal, baade i Forsamlingen og Raadet, dermed er valgt. Kan de ikke enes om samtlige Dommere, foretages Valget af de resterende af et Fællesudvalg.

Ved Valget skal der tages Hensyn til, at Domstolen skal repræsentere ikke blot de væsentligste Kulturformer, men ogsaa de betydeligste Retssystemer i Verden.

Det er klart, at Stormagternes fremragende Retslærde, som baade er talrigere og har lettere ved at erhverve Verdensberømmelse, ved denne Valgmaade faar et godt Forspring. Og ydermere har Stormagterne ved deres Overthal i Raadet Adgang til at sikre sig en Ekstraindflydelse paa Valget. Men Forsamlingen havde utvivlsomt Ret i ikke at insistere paa disse Indvendinger: den foreslaaede Valgmaade var formodentlig den bedste, der kunde opnaas Enighed om. Og Oprettelsen af en virkelig staaende Domstol var et saa mægtigt Fremskridt, at alle Indvendinger maatte forstumme der overfor.

Dommerne vælges paa 9 Aar. De udpeger selv deres Formand.

I Modsætning til Haager-Domstolen, der bestaar af ca. 150 Dommere, som aldrig har været samlede alle, træder den nye faatallige Domstol sammen hvert Aar den 15. Juni i Haag, og skilles først naar den har udtømt Retslisten.

Et af de Punkter i Overenskomsten, som der med Rette især er gjort Indvendinger imod, er det, at Dommere, som tilhører de stridende Stater, har Ret til at deltage i Domsafsigelsen. Saadanne Dommere kan ikke ventes at være strengt upartiske, men maa snarere formodes at ville optræde som Talsmænd for deres Nations Interesser. Det principielt rigtige vilde derfor være at udelukke saadanne Dommere, der er hjemmehørende i de stridende Stater. Men i Stedet derfor foreskriver Overenskomsten, at hvis den ene af de stridende Parter, eller de begge, ikke har nogen Repræsentant i Domstolen, skal de hver have Ret til at vælge en Dommer til at tage Sæde i denne ved Paakendelsen af denne Sag. Dette er aabenbart et Brud med selve Princippet for Domstolens Sammensætning, thi Dommerne vælges som nævnt netop ikke som Repræsentanter for deres Land, men uden Hensyn til deres Nationalitet og af Stemmer, afgivne af andre Nations Delegerede.

Domstolen skal selv fastslaa Procesreglerne. Det er foreskrevet, at den skal dømme efter gældende Folkerets Traktater, Sædvane, almindelige Retsprincipper og Folkeretsvidenskaben. Kun hvis Parterne udtrykkeligt har be- myndiget den dertil, kan den dømme frit efter bedste Skøn. Dette betegner et væsentligt Fremskridt fra For- tidens Voldgiftsretter, som hyppigt mente at være forplig- tet til at finde en Kompromisløsning, som nogenlunde kunde tilfredsstille begge Parter — selv om den strenge Ret vilde være kommet til et andet Resultat. Det er klart, at en saadan Fremgangsmaade afskar Voldgiftsdommene fra at faa den Betydning, de burde have, for Folkerettens videre Udvikling gennem Praxis.

Domstolen kan fælde Dom, selvom en af Parterne undlader at give Møde. Den skal give Grunde for sin Kendelse, og dissentierende Dommere har Ret til at give deres Mening tilkende.

Dommen er endelig og kan paa en Parts Begæring for- tolkes af Domstolen. Dersom der efter Domsafsigelsen fremkommer nye Oplysninger af afgørende Betydning i Sagen, kan denne kræves genoptaget.

Det skulde være mærkeligt, om ikke denne Domstol hurtigt skulde vinde en betydningsfuld Plads i det inter- nationale Liv. Den behøver i hvert Fald ikke at mangle Opgaver, thi der har under Krigen ophobet sig et mægtigt Materiale af Retsstridigheder mellem baade krigsfø- rende og neutrale Stater, som man ikke har fundet Tid og Lejlighed til at beskæftige sig med, saalænge Krigens Tryk varede. De skulde gerne bringes ud af Verden paa den lempeligste og fredeligste Maade, og selve Fredstraktaten forudsætter, at mange af dem, saavel som mange af de juridiske Tvivlsspørgsmaal, som Gennemførelsen af den ny Retsordning vil rejse, henhører under den nye staa- ende Domstols Jurisdiktion. Den vil da faa Arbejdsstof nok og den bedst mulige Lejlighed til at vinde sig Rege- ringernes og Nationernes Tillid og Fortroende.

STATERNES UAFHÆNGIGHED OG UKRÆNKELIGHED

BLANDT de Vanskeligheder, som Folkeforbundet vil faa at kæmpe med, er en af de største den, at der ikke som indenfor de enkelte Statssamfund, findes nogen fast udformet Ret, som definerer Medlemmernes Rettigheder og Forpligtelser overfor hinanden.

Forbundspagten har skabt en Retsplejeordning og, om man vil, en Politimagt, men ikke Regler for, hvorledes de skal dømme og handle.

Det vilde have været uoverkommeligt for Pagten at fastslaa et saadant System af Retsregler for Samlivet mellem Staterne, og den har da heller ikke gjort noget Forsøg herpaa. Ja, den har end ikke givet nogen Anvisning paa, hvorledes det efterhaanden skal blive skabt, har ikke oprettet nogen Art af Lovgivningsorgan, hvis Opgave det skulde være efterhaanden at kodificere Folkeretten. Ikke engang de store almindelige Principper, som Præsident *Wilson* saa hyppigt havde proklameret, om Folkenes Selvsbestemmelsesret, Minoriteternes Retsbeskyttelse, er blevet optaget i Forbundspagten — vel sagtens fordi de i deres nøgne Abstrakthed fik en eksplosiv revolutionær Karakter — og man paa den anden Side ikke kunde fastslaa Grænser for deres Anvendelighed.

Kun paa ganske enkelte Punkter har Pagten fundet Anledning til at formulere de Regler, som skal udgøre

Normen for Staternes Optræden overfor hinanden. En Regel af denne Art er det, som er indeholdt i Artikel X, der siger:

»Forbundets Medlemmer forpligter sig til at respektere og beskytte mod Angreb udefra alle Forbundsmedlemmers territoriale Integritet og bestaaende politiske Uafhængighed. I Tilfælde af et saadant Angreb, eller i Tilfælde af Trusel om eller Fare for et saadant Angreb, skal Raadet overveje de Midler, ved hvilke den heromhandlede Forpligtelse kan opfyldes.«

Den Regel, som Medlemmerne her paatager sig at efterkomme i deres indbyrdes Forhold, er jo intet andet end den nødvendige Forudsætning for et fredeligt, retsordnet Samliv mellem Staterne. Det følger af selve Suverænitetsens Begreb, at en Stat har Ret til at ordne sine indre Forhold som den vil, vælge den Regering, den finder for godt, og føre den Politik, den anser mest stemmende med dens Interesser og raade over sit Territorium efter eget Forgodtbefindende, uden at nogen fremmed Stat har Ret til at blande sig deri.

Lige saa almindelige, disse Retsregler længe har været, lige saa ubestrideligt er det, at deres alment anerkendte Eksistens aldrig har forhindret aabenlyse Overgreb fra de stærkeres Side overfor de svagere. Eftersom disse Regler maa udgøre Basis for alt fredeligt internationalt Samliv, kan det maaske være meget passende, at Medlemsstaterne udtrykkeligt paatager sig en Forpligtelse til at respektere dem.

Pagten gaar imidlertid et Skridt videre: den garanterer Medlemsstaterne den fortsatte Besiddelse af deres Territorium, og paalægger samtlige Medlemmer ikke blot at respektere de bestaaende Grænser, men at medvirke til deres Opretholdelse.

Denne Bestemmelse har givet Anledning til nogen Debat. Forbundets Modstandere, især i Amerika, har sagt, at heri laa en Forpligtelse til paa Raadets Forlangende at

sende Tropper til at forsvare en anden Stat, hvis Territorium eller Uafhængighed var i Fare. Dette skulde f. Eks. betyde, at de Forenede Stater maatte være forpligtede til at gribe ind med Vaabenmagt i enhver europæisk Grænsetvist. Man har endogsaa villet paastaa, at Amerika vilde have en Pligt til med væbnet Haand at støtte Englands Kamp mod visse Løsrivelsesbestræbelser. Dette er aabenbart forkert; thi Garantien gælder efter Ordlyden kun for Angreb ude fra, ikke for Stridigheder mellem en Regering og Dele af dens eget Folk.

Men selv om man opgiver denne fejlagtige Fortolkning, maa man da ikke indrømme, at Artikel X er et Forsøg paa at fastslaa alle Statsgrænser for al Evighed og sætte samtlige Staters Militærmagt som Vagt ved deres Opretholdelse? Hvis dette er saa, risikerer man jo, at Forbundet bliver en anden hellig Alliance, der gør den førstes Fejl om igen og derved udsætter sig selv for den visse Død. Det er en Erfaring, som baade Folk og Statsmænd snart maa have høstet, at Grænser ikke kan fæstnes for evigt. De maa fluktuere efter nationale og økonomiske Forhold, og den, som tager sig for at opretholde dem med Magt, naar de ikke længere svarer til de faktiske Forhold, udsætter sig for før eller senere at blive revet over Ende af en længe opdæmmed Stormbølge. Hvis Forbundet satte hele sin Magt ind paa at opretholde saadanne Grænser, som havde vist sig forældede og utidssvarende, vilde det være sikkert paa før eller senere at blive sprængt derved, at Medlemmerne nægtede at medvirke. Og denne Fare synes saa meget mere truende, naar man betænker alle de Grænseflytninger, som Fredstraktaterne har foretaget, og alle de mange nye Stater, de har oprettet. Det vilde være utænkeligt, at ikke i hvert Fald nogle af disse nye Grænser før eller senere skulde udkræve en Revision, fordi de viser sig ikke at svare til Befolkningernes Ønsker eller Staternes økonomiske Livsbehov.

Hvis Forbundet paatager sig med Magt at opretholde

alle disse Grænser, hvor uholdbare de end maatte vise sig, bliver det aabenbart, for at bruge Præsident *Wilson's* Udtryk, en Spændetroje i Stedet for en Livsbærer.

Indvendingen er aabenbart vægtig. Den rører ved et af Grundproblemerne i Folkeretten, ja i al Ret. Ret er en Fiksering af bestaaende Forhold, en Helliggørelse af det eksisterende. Retten staar altid paa de besiddendes Side, den halter gerne et Skridt bagefter de faktiske Forhold. Indenfor det enkelte Statssamfund har man Institutioner, som sørger for, at Retten stadig fornyes og ændres under Presset af de faktiske Forhold. Men noget saadant har hidtil ikke været kendt i det internationale Liv: hvad der er Ret idag, maa være Ret om tusinde Aar; thi der er ingen, som kan foreskrive ny Ret. Derfor kan Staterne paaberaabe sig, at det bestaaende er ensbetydende med Retten, eller de kan, om det passer dem bedre, paastaa, at de stadig har Ret til de Grænser, de havde for tusinde Aar siden. En saadan Ret, der aldrig kan ændres ad lovlig Vej, bliver jo aabenbart hurtigt Uret, og den, der bryder den, kan hævde, at han gør det for at sætte en bedre Ret i Stedet. Derfor underforstod man tidligere ved Indgaelse af alle Traktater den saakaldte Klausul rebus sic stantibus, d. v. s. den Regel, at en international Overenskomst kun kunde være bindende, saalænge Forholdene vedblev at være de samme. Dette er aabenbart en meget farlig Regel; thi det overlades til Parterne selv at skønne om, hvorvidt Forholdene har forandret sig, saa at deres Interesser ikke længere taler for at lade sig binde af Overenskomsten. Men trods alt kan man ikke ganske frakende Reglen en vis Berettigelse; thi det maa vel erindres, at medens Enkeltpersonernes Forpligtelser i hvert Fald ophører ved, at de dør, er Staterne udødelige, og deres Forpligtelser kan saaledes aldrig dø med dem.

Præsident *Wilson* havde indset Faren ved, at Folkeforbundet forsøgte at fastholde de bestaaende Forhold for stedse, og han havde stræbt at forebygge denne Fare ved

den oprindelige Affattelse af Artikel X, der lød saaledes: »De kontraherende Parter enes om at garantere hin- andens politiske Uafhængighed og territoriale Integritet, men de forstaar dette saaledes, at saadanne Grænseflyt- ninger, som eventuelt i Fremtiden maatte blive nødven- dige som en Følge af Forandringer i de nuværende For- hold mellem Racerne og deres Aspirationer eller i de nu- værende sociale og politiske Relationer og under Hensyn- tagen til Princippet om Nationernes Selvbestemmelsesret, og endvidere saadanne Grænseflytninger, som af de $\frac{3}{4}$ af de Delegerede skønnes at være paakrævede af vedkom- mende Nationers Velfærd og aabenlyse Interesser, skal kunne foretages *med deres Samtykke*. Landafstaaelser kan medføre et berettiget Krav paa materiel Skadesløs- holdelse. De kontraherende Parter erkender uforbehol- dent Rigtigheden af det Princip, at Verdensfreden i Be- tydning overgaar et hvilket som helst Spørgsmaal om poli- tisk Myndighed eller Grænser.«

Det var især Princippet om Folkenes Selvbestemmel- sesret, som laa Præsident *Wilson* saa meget paa Sinde, at han mente, det burde finde udtrykkelig Sanktion i For- bundspagten. Det er i Virkeligheden udtrykt saa forsigt- tigt som muligt, thi Grænseflytninger i Henhold til det, skal kun kunne finde Sted, naar Parterne er enige derom. Det synes derfor overflødig yderligere at stipulere, at disse Grænsereguleringer enten skal være en Følge af æn- drede nationale Forhold eller være billigede af $\frac{3}{4}$ af For- samlingen. Men denne sidste Bestemmelse skyldes for- modentlig Ønsket om at beskytte Fredstraktaterne mod Forsøg paa straks at faa de ved dem dragne Grænser æn- drede. Det langt vanskeligere og mere kildne Spørgsmaal om en Befolkningsgruppes Ret til at drive Løsrivelsespro- paganda, og om Retten for et beslægtet Folk til at støtte en saadan Propaganda, kom Bestemmelsen slet ikke ind paa.

Ikke desto mindre har Præsident *Wilson*s Udkast med

dets principielle Anerkendelse af Folkenes Selvbestemmel-
sesret aabenbart forekommet Kommissionen for radikalt.
Thi det omarbejdedes, og Garantien staar der nu i sin
absolutte Form. Folkenes Selvbestemmelsesret er ikke
dermed fornægtet, den er blot ikke bekræftet. Hvad Ar-
tikel X siger, er blot det negative, at Erobringer er for-
budt, og at alle Stater har en solidarisk Pligt til at for-
hindre dem.

Denne Forbudsbestemmelse maa imidlertid læses i
Sammenhæng med Artikel XIX, som i meget forsigtige
Vendinger erkender, at Grænseflytninger kan være nød-
vendige. Artiklen lyder:

»Forsamlingen kan fra Tid til anden tilraade Medlem-
merne at tage saadanne Traktater, som er blevet uanven-
delige, op til fornyet Overvejelse og at overveje inter-
nationale Forhold, hvis fortsatte Bestaaen kunde udsætte
Verdensfreden for Fare.«

Her er det anerkendt, at Traktater — derunder dog
vel ogsaa Fredstraktater, som fastsætter Grænser — kan
blive forældede og trænge til Revision. Medens det ikke
indrommes, at dette giver en af Parterne Ret til paa egen
Haand at erklære dem for ophørt at gælde, ligger aaben-
bart i Artiklen en Erkendelse af, at det maa være en Pligt
for de kontraherende Parter i et saadant Tilfælde at kom-
me til en ny og mere tidssvarende Overenskomst. Hertil
skal Forsamlingen altsaa yde sin Medvirkning ved at hen-
lede Staternes Opmærksomhed paa saadanne Tilfælde.
Denne Ret maa formentlig ogsaa omfatte Retten til at
give Raad om, hvorledes en mere retfærdig og tidssvaren-
de Ordning kunde tænkes udformet. Men nogensomhelst
Tvangsmyndighed tilkommer altsaa ikke Forbundet, hvis
Parterne eller een af dem nægter at tage Spørgsmaalet op
og fastholder den bestaaende Tilstand.

I et saadant Tilfælde maa da Forbundet og dets Med-
lemmer efter Artikel X vedblivende være forpligtede til
at medvirke til at opretholde de bestaaende Forhold.

Det er imidlertid vel værd at lægge Mærke til, at Artiklen intet taler om, med hvilke Midler det skal ske. Der siges intet om, at Medlemsstaterne af egen Drift skal stille Militærmagt til Forsvar for den angrebne. Derimod udtales det, at Raadet skal overveje, med hvilke Midler denne Garantiforpligtelse skal opfyldes. Dersom Krænkelserne bestaar i et militært Angreb, kommer selvfølgelig Reglerne om Krig til Anvendelse: hvis en Stat uden forudgaaende Voldgift eller Undersøgelse ved Raadet, besætter en Del af en anden Stats Territorium, maa Raadet kunne kræve, at Forbryderen skal boycottes af de andre Stater, og opfordre disse til at stille Vaabenmagt til Anvendelse imod ham.

Men Retsbruddet kan jo bestaa i en Krænkelse af Statens Suverænitet med ikke-militære Midler. Da synes det tvivsumt, om man i Artikel X kan finde Hjemmel for Raadet til at kræve Anvendelsen af Boycott eller foreslaa militær Tvang. Der er intet positivt sagt om, hvor vidt Medlemsstaternes Forpligtelser gaar i et saadant Tilfælde, og det maa være en almindelig Regel ved Fortolkningen af Forbundspagten aldrig at tillægge Forbundet større Myn- dighed over Medlemmerne, end Pagtens Ord udtrykkelig hjemler. Artikel XVI angiver klart og utvetydigt Stater- nes Forpligtelser, men Artikel X lader dem staa hen i det uvisse.

Der er endnu et Spørgsmaal, som fortjener at rejses i denne Forbindelse. Som vi nedenfor skal se, gives der efter Pagten ikke blot retsstridige Krige — som straffes efter Artikel XVI — men ogsaa lovmæssige Krige, som er paabegyndt efter Iagttagelse af de fornødne Retsskridt, og i hvilke Forbundet derfor ikke skrider ind. Under en saadan Krig kan jo Artikel X's Forbud mod at krænke andre Staters territoriale Integritet ikke være gyldigt, thi hvorledes kan man føre Krig uden at krænke hinandens Territorium. Det er knap tænkeligt. Men kan en saadan Krig udarte til en Erobringskrig, eller vilde det

være i Strid med Artikel X, hvis den retmæssigt angri-
bende Stat, efter at have sejret, erklærede, at da den var
blevet tvunget til at føre Krig for at komme til sin gode
Ret, burde den ogsaa holdes skadesløs for sine Tab af
Menneskeliv og Værdier, og den foretrak at tage sin Ska-
deserstatning i Form af Territorium? Hvis Striden op-
rindelig har drejet sig om et Territorium, som Angriberen
paastod at have et nationalt berettiget Krav paa, kunde
en saadan Fremgangsmaade maaske synes medholdelig.
Men Krigens sejrige Udfald gav jo, naar alt kom til alt,
ingen Garanti for, at Kravet virkelig var nationalt beret-
tiget. Maa man da antage, at selv en efter Pagten retmæs-
sig Krig, som ender med en Sejr, aldrig kan berettigede Erobr-
ringer, men at disse altid og under alle Omstændigheder
er forbudt ved Artikel X?

Det vil ses, at denne Bestemmelse giver Anledning
til mange og meget betydningsfulde Tvivlsmaal. Sagen
er, at den ikke har vovet at gaa tilbunds i Spørgsmaalet
om Grænseflytninger og Landerhvervelser, men er blevet
staaende ved enkelt almindeligt Princip, som den har
givet et vagt Udtryk og ganske har ladet ude af Betragt-
ning andre modificerende og krydsende Principper, som
før eller senere ogsaa maa finde Udtryk i den internatio-
nale Retsorden.

Det er da ikke uden Grund, at Artikel X er blevet
en af de mest omstridte Bestemmelser i Forbundspagten,
at den i de Forenede Stater var et af de væsentligste Ar-
gumenter, som førtes i Marken mod Forbundet, og at den
kanadiske Delegerede *Rowell* paa Forsamlingens første
Møde foreslog at slette Artiklen. Thi den paalægger For-
pligtelser af ubestemt Omfang til at hævde Principper,
hvis Omraade er omtvisteligt.

KRIGENS BEGRÆNSNING

I FØLGE den gamle Folkeret, som det er Forbundspagtens Opgave efterhaanden at afløse, var det en naturlig Konsekvens af Staternes Suverænitet, at det stod dem frit for at afgøre deres Stridigheder, som de lystede. Hvis to Stater lod sig forlede af deres Lidenskaber til at begynde Krig, eller hvis en Stat saa sin Interesse i at angribe en anden for at hævne en virkelig eller formentlig Krænkelse, da var det en Sag, som kun kom de to ved. Ingen udenforstaaende Stat behøvede at tage Parti mellem dem — men hvis den ikke vilde træde ind som Medkæmper paa en af Siderne, maatte den afholde sig fra enhver Indblanding eller Meningstilkendegivelse. Hvis en Stat gjorde Forestilling hos en af de stridende Parter om, hvad den burde gøre eller ikke gøre, kunde det blive optaget som en uvenlig Handling.

Saalænge Samkvemmet mellem Staterne var saa forholdsviis lidt udviklet, og de baade økonomisk og politisk var uafhængige af hinanden, voldte en Krig mellem to Stater ikke større Gener for deres Nabostater, som rolig kunde se paa, at de ruinerede og besejrede hinanden og røvede Land fra hinanden.

Men efterhaanden som Folkene blev økonomisk afhængige af hverandre gennem Verdenshandelen, og efterhaanden som politiske Alliancer og Venskaber skabte Fare for, at enhver Krig skulde brede sig og drage flere Stater

ind, blev denne gammeldags Opfattelse uholdbar. Den internationale Solidaritet gjorde næsten alle Jordens Folk interesserede i enhver udbrydende Krig og paaførte dem alvorlige Tab og Lidelser, hvad enten de holdt sig uden for eller blev draget ind som Deltagere. Man behøver blot at tænke paa den alvorlige økonomiske Krise, som paaførtes England af en saadan fjern og rent indre Krig som Kampen mellem Nord- og Sydstaterne i Amerika.

Den Erkendelse brød da efterhaanden igennem, at samtlige Stater i alles og i deres eget Velfærd havde en velbegrundet Ret til at gribe ind for at forhindre en truende Krig. Saasandt som enhver Krig var en forfærdelig Ulykke, burde Hensynet til Staternes Suverænitet ikke være en Hindring for Forsøg paa at forebygge den, baade i Parternes egen og i de udenforstaaendes Interesse.

Sin officielle Sanktion fik denne Erkendelse paa den første Haager-Fredskonference, hvor man i Konventionen om Bilæggelse af internationale Stridigheder indføjede en Bestemmelse om, at det aldrig kunde betragtes som en uvenlig Handling, om en Stat tilbød sin Mægling eller Mellemskomst til at finde en fredelig Udvej (Konventionens Artikel 3). Samtidigt søgte man ved Oprettelsen af internationale Institutioner, der kunde træde til og agere Mæglere eller Voldgiftsret, at gøre det let for de stridende at overlade deres Tvistmaal i andre Hænder, hvor det vilde finde en uinteresseret og derfor mere nøgtern Behandling.

Haagerkonventionernes System til Fredens Opretholdelse var følgende:

Naar der opstod en alvorlig Konflikt mellem to Stater, forpligtede de sig til, inden de greb til Vaabenmagt, saavidt Forholdene tillod det, at anmode en eller flere fremmede Stater om at træde til og mægle. Den Stat, hvis Bistand saaledes paakaldtes som Mellemand, skulde søge at nærme Parternes Synspunkter til hinanden og finde en Kompromisløsning. Men de Forslag, den fremsatte,

havde aldrig nogen bindende Virkning og kunde afvises af enhver af Parterne.

Dersom denne Udvej til Tvistens fredelige Løsning slog fejl, gav man de stridende Anvisning paa to andre Fremgangsmaader.

Hvis Tvisten drejede sig om Fakta, af hvilke de to Stater havde en forskellig Opfattelse, anbefaledes det dem at forelægge Sagen for en international Undersøgelseskommission, som efter en Undersøgelse med Upartiskhed kunde fastslaa Sandheden.¹

Dersom Tvisten derimod drejede sig om et Retsspørgsmaal, burde den indbringes for en Voldgiftsdomstol. For at spare Parterne de maaske vanskelige og pinlige Forhandlinger om Oprettelsen og Sammensætningen af en saadan Domstol, besluttede man Oprettelsen af en staaende international Voldgiftsdomstol, som altid kunde staa rede til at gribe ind paa Parternes Forlangende. Takket være Modstand fra enkelte Stater lykkedes det kun at skabe en Skygge af en saadan Institution, som den tilsigtede.

Desuden blev det overladt til Parternes frie Skøn, om de fandt Anledning til at indbringe deres Tvistigheder for Domstolen. Man indsaa det utilfredsstillende heri: thi det vilde aabenbart frembyde langt større Udsigt til, at Domstolen virkelig kom til Anvendelse, hvis Staterne paa Forhaand, mens de var i en fredelig Sindsstemning, paatog sig en Forpligtelse til at søge Domstolen. Erfaringerne havde tilstrækkelig vist, at naar Krigslysten eller den krænkede Selvfølelse og Trangen til at tage Hævn først var oparbejdet, krævede det betydelig Overvindelse af en Stat at søge Voldgift: den vilde let frygte for, at det skulde

¹ En saadan Undersøgelseskommission virkede med stort Held under den saakaldte Doggerbank-Affære, da England og Rusland under den russisk-japanske Krig var nær ved at komme i Strid over et pludseligt Angreb paa engelske Fiskerbaade af den russiske Flaade, som troede sig angrebet.

komme til at se ud som et Tegn paa Svaghed og Eftergivenhed.

Trods ihærdige Bestræbelser lykkedes det imidlertid hverken paa den første eller den anden Haagerkonference at gøre Voldgift obligatorisk. Det følte som et altfor alvorligt Indgreb i Staternes Suverænitet og et altfor betænkeligt Afkald paa, om fornødent, at anvende alle til Raadighed staaende politiske og militære Magtmidler. En lang Række fredelig sindede Stater afsluttede ganske vist Voldgiftstraktater mellem sig indbyrdes, men de fleste af dem var saa vagt affattede og gennemhullede af saa generelle Forbehold, at de ikke rummede nogen virkelig Forpligtelse. De faa Traktater, som indeholdt en virkelig absolut bindende Forpligtelse til at søge Voldgift, var gerne afsluttede mellem Stater, som det paa Forhaand var givet aldrig vilde komme i blodig Konflikt med hinanden.

Saaledes stod Sagerne, da Verdenskrigen brød ud og beviste, at de hidtil trufne Foranstaltninger var halvgjort Værk uden Værdi, og at der maatte træffes anderledes systematiske og drastiske Forholdsregler for at forhindre en Gentagelse.

Dette var den store centrale Opgave, som det paahvilede Præsident *Wilson* og Folkeforbundscommissionen at søge at løse saa godt som Omstændighederne tillod det, og den herskende offentlige Mening blandt Statsmændene og Folkene gjorde det muligt.

Een Fremgangsmaade var der, som man paa Forhaand kunde lade ude af Betragtning som uigennemførlig og uvirksom: nemlig for Fremtiden *at forbyde al Krig*.

Den offentlige Mening var utvivlsomt ikke moden for en saa radikal Foranstaltning. Det vilde blive opfattet som et utaaaleligt Indgreb i Staternes Suverænitet at betage dem deres endnu aldrig bestridte Ret til at erklære Krig efter eget Godtykke. Det vilde have været umuligt at faa de fleste Regeringer med til at give et saadant Afkald, og selv om de i et Øjebliks Fredsstemning maatte

have ladet sig forlede dertil, vilde dette Løfte ikke have haft nogen bindende Kraft, fordi Folkene endnu ikke var modne dertil, og den offentlige Mening derfor ikke vilde være traadt i Skranken for dets Overholdelse.

Maaske kunde man have naaet en Slags Overenskomst om, at Angrebskrige burde være forbudte.

Men et formelt Løfte om at afholde sig fra Angrebskrige, forudsatte at der var en Maade, hvorpaa man med Sikkerhed kunde skelne mellem Angrebs- og Forsvarskrige. Disse sidste kunde man ikke gøre Regning paa, at selv nok saa fredselkende Stater vilde give Afkald paa at føre.

Men det er almindelig anerkendt, at der ikke er noget uomtvisteligt Skelnemærke mellem de to Arter Krige. Naar man først opgiver at udstede formelle Krigserklæringer, er det hyppigt temmelig umuligt at afgøre, selv for upartiske Tilskuere, hvilken af to Stater der var den angribende. Hvad kræves der til, at en Krigstilstand skal være indtraadt? Og hvad skal man sige om Krig, som en Stat begynder, fordi den har Beviser for, at hvis den ventede en Dag længere, vilde den blive angrebet og derved komme i en ugunstigere militær Situation?

Er det vanskeligt for de neutrale at afgøre, hvem der er Angriber, og hvem der er Forsvarer, da gælder dette saa meget mere for Stridens Parter. I vore Dage vilde en Krig paa Forhaand være tabt, hvis det ikke lykkedes Regeringen at bibringe Folket en fast Overbevisning om, at den føres som en hellig Krig til Forsvar for krænkede dyrebare Rettigheder. Men det kan altid med nogen Behændighed lykkes en Regering at fremkalde en levende Overbevisning herom. Og er først Folkene hver paa sin Side opflammede af patriotisk Begejstring og Offervilje for Fædrelandets hellige og retfærdige Sag, da er alle Formaninger spildt, og at fortælle en af Parterne, at den har Uretten paa sin Side og er den angribende Part, vil være at tale for døde Øren.

At udstede Forbud mod Krig vilde derfor være ligesaa ørkesløst som de højtidelige Forbud, man i Middelalderen nedlagde mod vilde Dyr og andre Plager.

Skulde man have nogen Udsigt til at komme Krigen til Livs, maatte man gaa andre Veje, som svarede bedre til Formaålet. Man maatte angribe Ondet i dets Rod, man maatte gaa psykologisk til Værks og om muligt forebygge den nationalistisk ophidsede Stemning, som drager Krigen efter sig; man maatte vogte paa Regeringernes Skridt og søge, mens det er Tid, at lede dem ind paa andre Veje, som kan føre til en fredelig Løsning. Man skal ikke slaa en Plakat op med Paaskrift: »Denne Vej fører til Krig og er forbudt.« Man skal lade Staterne frit slaa ind paa denne Vej, men lægge saa mange Hindringer for dem som muligt og forsinke dem, saa at de bliver afkølede og betænkelige, forinden de kommer saa vidt som til at anvende Militærmagt.

Dette er ogsaa det Formaal, Forbundspagten har sat sig. Den siger til de stridslystne Stater: Det staar Eder frit for at erklære Krig, men I skylder de andre Stater, som uforskyldt vilde komme til at lide under Krigens Følger, først at lytte til deres Formaninger, deres Raad og deres Forslag, I har en Pligt overfor Forbundet, der repræsenterer de solidariske internationale Interesser, til at lade det træde til og forsøge at afgive sin Kendelse i Sagen. Naar det er sket, og I har haft Tid til i Ro at overveje denne Kendelse, og I saa alligevel vil Krig, ja, saa er vel Krig uundgaaelig, og der er ikke andet for end at lade Eder have Eders Vilje. Men hvis I forsømmer først at gaa gennem alle disse Stadier og prøve paa at lade Eder afkøle og tale til Fornuft, da er I forstøkkede Fredsbrydere, som Forbundet har Ret til at sætte i Ban.«

Folkeforbundet kan lige saa lidt som det borgerlige Samfund taale Selvtægt. Selv om en Mand har den soleklareste Ret til en Ting, som en anden Mand besidder.

kan det ikke tillades ham at gaa hen og tage den med Magt. Saa risikerede vi altfor mange blodige Slagsmaal og Voldsgerninger. Paa samme Maade kan en Stat have den mest soleklare Ret overfor en anden Stat. Det berettiger ikke den første til Krig, saalænge den ikke har forsøgt at faa sin Ret med det gode. Derfor er enhver Krig, ligegyldigt hvad dens Formaal er, forbundsstridig, hvis Parterne ikke forinden har forsøgt alle fredelige Udveje og paakaldt Forbundets Bistand. Forbundet kan ikke altid med Sikkerhed skønne over, hvilken af to stridende Parter der har Retten paa sin Side. Men det er altid klart, at den, der unddrager sig upartisk Undersøgelse, Mægling og Voldgift, og egenmægtigt og uden Varsel begynder Krig, er en Fredsforstyrrer og som saadan har Uretten paa sin Side.

Folkeforbundet er ikke endnu kommet saa vidt, at det kan forbyde al Ufred mellem dets Medlemmer. Men det er jo heller ikke saa meget længe siden, det borgerlige Samfund ogsaa tillod private Fejder, naar de førtes under lagttagelse af visse Formaliteter paa aaben og loyal Maade. En Mand, der føler sig fornærmet af en anden, har ikke Ret til at overfalde ham paa aaben Gade eller skyde ham ned bag fra. Men hvis han sender en af sine Venner til Fornærmeren og beder ham udpege en af sine Venner, for at de to i Forening kan tale fredeligt og roligt om Sagen, søge at forlige de stridende og svale deres Mod, og hvis det ikke lykkes, da fastsætte et Møde, hvor Striden kan udkæmpes paa lige Vilkaar med fuld Loyalitet og under lagttagelse af alle Forsigtighedsregler — da kalder man det ikke længere Selvtægt, men Duel, og har i mange Lande tolereret det lige til vore Dage.

Paa ganske samme Maade er det, Forbundet gaar frem: Det erkender Umuligheden af med eet at udrydde Staternes brutale Instinkter, deres Magtbrynde og deres misforstaaede Æresbegreber. Hvad der kan gøres, er kun

at dæmme op for dem og lede dem ind i et Leje, hvor de ikke skummer vildt afsted, rivende alting med sig, men langsomt ebber ud uden at gøre større Skade end nødvendigt.

FORBUNDETS MÆGLENDEN OG DØMMENDE VIRKSOMHED

I Folkeretssamfundet, saadan som det hidtil har eksisteret, var der ingen Myndighed eller Institution, som kunde staa paa Vagt rede til at gribe ind, naar en Tvist mellem to Stater tilspidsedes og truede Freden. Haager Konventionen kendte i saadanne Tilfælde ingen anden Udsvej end at tillægge enhver udenforstaaende Stat Ret og Pligt til at tilbyde sin Mægling. Dette var aabenbart utilfredsstillende, thi det var mere end tvivlsomt, om nogen Stat vilde være villig til at paatage sig den utaknemmelige Rolle at gribe ind ukaldet; den vilde altid være udsat for, at dens uegennyttige Motiver blev betvivlet af de stridende og dermed Nyttens af Interventionen paa Forhaand ødelagt.

Dette var en Opgave, som efter sin Karakter burde gaa over til det nyskabte Organ for Staternes Fællesinteresser: Folkeforbundet. Pagten indeholder da ogsaa en hel Række Regler, hvorved det paalægges saavel Raadet som Forsamlingen til Stadighed at vaage over de internationale Forhold, og saasnart der viser sig at være Spænding eller Fare for Komplikationer mellem to Stater, da straks at gribe ind og tilbyde sin Virksomhed som Formidler.

Ovenfor har vi allerede nævnt Artikel X, hvorefter ikke blot de enkelte Medlemmer, men *Forbundsraadet* har

en Pligt til at gribe ind, naar en Stat krænker en andens Uafhængighed eller Territorium.

Naar det først er kommet til saadanne aabenbare Overgreb, vil det imidlertid hyppigt være vanskeligt at hindre et væbnet Sammenstød. Langt bedre er det, at tage enhver Konflikt op, medens den endnu er i Spiren og ikke har faaet Tid til at sætte ondt Blod mellem Parterne.

Derfor foreskriver Pagtens Artikel XIX, at *Forsamlingen* naar Anledning tilbyder sig, skal rette Henstilling til Medlemmerne om at optage til Drøftelse mellem sig indbyrdes Traktater, som maatte være blevet forældede, eller andre bestaaende Forhold, som kunde frembyde en Fare for Freden. Her forudsættes det, at Parterne selv knap er klare over Traktatens Uholdbarhed eller den Fare, som truer dem. Alt, hvad Forsamlingen kan gøre, er da kun at henstille til Parterne at gøre Sagen til Genstand for venskabelig Drøftelse.

Men mulig afviser Parterne denne Indblanding, eller lader Mellemværendet ligge, indtil det har fremkaldt ondt Blod, saa at de staar paa Krigens Rand. Da skal Forbundet efter Artikel XI gribe ind og træffe saadanne Forholdsregler, som skønnes egnede til at opretholde Freden. Generalsekretæren skal af egen Drift sammenkalde *Raadet* til et Møde, og hvis han undlader det, kan ethvert Medlem bringe Sagen frem for Raadet eller Forsamlingen.

Hvad disse skal foretage sig, er ikke nærmere foreskrevet: det maa afhænge af deres eget Skøn over, hvad der er mest tjenligt under den foreliggende Situation. De maa f. Eks. kunne tilraade de stridende paany at optage fredelige Forhandlinger om Stridens Emne eller de kan tilbyde selv at agere Mellemand eller kan udnævne en Mellemand i saadanne Forhandlinger eller udpege en eller flere Stater, som kan tage Del i Drøftelserne og virke formidlende, samtidigt med at de over et moralsk Tryk paa Parterne til at forliges. Det siges ikke, om Raadet eller Forsamlingen har nogen Ret til at tage Parti og ud-

tale en Mening og søge at overtale Parterne til at antage Forbundets Opfattelse, men naar blot de ikke bruger andre Midler end Overtalelse og moralsk Tryk, maa det formodentlig staa Raadet og Forsamlingen frit for at vælge den Fremgangsmaade, de skønner bedst egnet.

Hvad de derimod ikke har nogen Ret til, er at anvende Tvangsmidler som Boycott eller Militærmagt til at holde de stridende Staters Krigslyst i Ave. Hverken Artikel X, Art. XIX eller Art. XI nævner Muligheden af at anvende disse Tvangsmidler i disse Tilfælde. Kun Artikel XVI omtaler Anvendelsen af Boycott og Militærtvang, og det kun i det ganske særlig graverende Tilfælde, at en Stat begynder Krig uden først at have udtømt de fredelige Midler, som Forbundspagten foreskriver skal forsøges. Man maa heraf slutte, at i de mindre alvorlige Situationer, hvor Krig endnu ikke er udbrudt, er Forbundsmyndighederne indskrænket til at anvende moralsk Tvang mod de genstridige Stater.

Man kan maaske spørge, om det er klogt af Forbundspagten at udsætte Anvendelsen af de eneste virkelig effektive Tvangsmidler, indtil Krigen er brudt ud, og Parterne maa formodes ikke længere at være modtagelige for nogen Art Paavirkning.

I vidtdreven Respekt for Staternes Handlefrihed og for ikke at udsætte sig for at forværre Situationen ved at gribe fejl af det psykologiske Øjeblik, har man end ikke ment at burde anvende nogensomhelst Tvang mod Parterne for at faa dem til at efterkomme deres udtrykkelige Forpligtelse til at forelægge Sagen for Raadet, Forsamlingen eller den staaende Domstol til endelig Afgørelse. Saalænge de blot ikke forstyrrer Freden ved at begynde Krig kan de — hvis de er enige derom — trække et Mellemværende ud, saalænge de lyster, afvise alle Mæglingstilbud og nægte at forelægge det for nogen Forbundsmyndighed under Paaberaabelse af, at det endnu ikke er modent der- til, eller at de endnu ikke har udtømt alle Forhandlings-

muligheder. De kan paa den Maade gøre en uretfærdig og uholdbar Situation permanent, uden at Forbundet kan gribe ind til Rettens Hævdelse. Men i det samme Øjeblik, de griber til Vaaben, skifter Situationen: Forbundet er da forpligtet til at gribe ind med effektive Tvangsmidler; det er nu ikke længere et Retsspørgsmaal, men et Spørgsmaal om at genoprette den brudte Verdensfred.

Denne Forbundets overvejende politiske Karakter som Fredens Vogter snarere end som Rettens Haandhæver viser sig ogsaa i Bestemmelserne om Forbundets Mægling og Voldgift: det er Forbundet mere om at gøre blot at tilvejebringe en Afgørelse — selv om den er et haltende Kompromis, der ikke tilfredsstillende nogen af Parterne — end at faa afsagt en uagribelig juridisk Kendelse, som giver hver af Parterne, hvad der tilkommer den.

Ved Artikel XIII forpligter Medlemmerne sig til, naar der imellem dem opstaar en Tvist, som skønnes egnet til Voldgift, og som ikke kan afgøres tilfredsstillende gennem direkte Forhandlinger mellem dem, da at gøre den til Genstand for Voldgift. Som i Almindelighed egnede til Voldgift nævnes særlig Tvistigheder angaaende Fortolkning af Traktater eller Folkeret, angaaende Eksistensen af en Kendsgerning, som hvis den var bevist, vilde udgøre et Folkeretsbrud, eller angaaende Omfanget eller Arten af den Oprejsning, der bør ydes for et saadant Retsbrud.

Vi har ovenfor betragtet den Kamp, der fortes paa den 2. Haager Fredskonference for at faa Staterne til at akceptere en virkelig bindende Voldgiftsforpligtelse, og vi har set, hvorledes der gennem individuelle Voldgiftstraktater var gjort Skridt i den Retning, men kun af enkelte Stater, hvem det ikke kostede noget at paatage sig en saadan absolut Forpligtelse. Alle de gamle Betænkeligheder ved at gøre Forpligtelsen kategorisk dukkede op igen paa Fredskonferencen og kom til at præge Pagten.

Det siges ikke klart og skarpt i Artikel XIII, at alle Tvistemaal af juridisk Karakter skal gøres til Genstand for

Voldgift. Man nævner nogle faa Arter af juridiske Tvistemaal, og ikke engang for deres Vedkommende gøres Voldgiftsforpligtelsen absolut, men det siges kun, at de *i Almindelighed* er egnede for Voldgift. Man har ganske vist i Formuleringen af Forpligtelsen strøget de i Voldgiftstraktaterne gængse Forbehold om Tvistigheder, der berører Staternes Ære, Uafhængighed og Livsinteresser. Men de kommer tilbage i en endnu inere vag og ubestemt Form i Tilføjelsen om, at de angivne Arter af Tvistigheder »i *Almindelighed*« er egnede for Voldgift. Det beror ganske paa Parternes frie Skøn i hvert enkelt Tvistemaal, om dette falder ind under den almindelige Regel eller er en Undtagelse. Men hvis man indføjer et saadant vagt formuleret Forbehold, risikerer man, at Parterne kun voldgiver de Tvistigheder, som er saa betydningsløse, at de under alle Omstændigheder vilde være blevet afgjort ad fredelig Vej uden at frembyde nogen Fare for Freden. Hvad det gælder om, er netop at faa oplært Staterne til Erkendelse af, at naar en Tvist er af juridisk Art, skal den afgøres ad Rettens Vej, selv om nok saa vigtige Interesser staar paa Spil — eller netop da, thi da staar samtidig Freden paa Spil.

Men efter den foreliggende Affattelse af Voldgiftsforpligtelsen, kan enhver af Parterne vilkaarligt og uden Angivelse af Grund hævde, at efter deres Skøn udgør Tvisten en Undtagelse. Voldgift vil da være afskaaret, thi *begge Parters Samtykke* kræves til denne Procedure, og det er forbeholdt Parterne selv og ikke Domstolen at skønne over, om Tvisten er af juridisk Karakter.

Denne Formulering er aabenbart meget mindre tilfredsstillende end den dog meget forsigtige dansk-franske Voldgiftstraktat, hvori opregnes en hel Række Kategorier af Tvistigheder, som skal være undergivet ubetinget Voldgift, uden at Forbeholdene om Ære, Uafhængighed og Livsinteresser skal kunne gøres gældende. Og det tillæg-

ges Domstolen, ikke Parterne, om en Tvist af denne Art in casu foreligger.

Der rejstes da ogsaa straks fra første Færd en kraftig Protest mod Pagtens Affattelse paa dette Punkt fra de i obligatorisk Voldgift interesserede Smaastater.¹ Stormagterne holdt imidlertid ubøjet paa, at Ordene »i Almindelighed« ikke maatte stryges.

Paa Forsamlingens første Møde blev Spørgsmaalet bragt op paany. Det var umuligt i første Omgang at faa gennemført Ændringer i Pagtens Tekst. Alt, hvad det lykkedes at opnaa, var, at der til Overenskomsten om Oprettelsen af en permanent Domstol føjedes en særlig Protokol, som Medlemmerne efter Behag kunde undertegne eller ej; i Forholdet mellem dem, som undertegnede, skulde Forpligtelsen til at søge Voldgift i de i Pagten specielt opregnede Tilfælde være absolut, og Domstolen skulde bemyndiges til at paakende, om Tvisten henhørte under dem, der var undergivet obligatorisk Voldgift.

Dette var ganske aabenbart utilfredsstillende, thi derved opgives Bestræbelsen for en ensartet, universel Regel, og man gør et Tilbageskridt henimod de individuelle Vold-

¹ Ved de neutrales Afhøring paa Fredskonferencen foresloges fra dansk Side følgende Affattelse af Voldgiftsforpligtelsen:

»De høje kontraherende Parter er enige om, at de, naar der mellem dem skulde opstaa en Strid, der egner sig til Afgørelse ved Voldgift, og de uden Held har forsøgt at bilægge den ad diplomatisk Vej eller ved Hjælp af *et af Parterne valgt Forligs- og Undersøgelsesraad, efter een af Parternes Ønske*, vil gøre Spørgsmaalet i dets Helhed til Genstand for Voldgift. Den Voldgiftsdomstol (som i Pagten) bestaaende Traktat. Hvis en af Parterne benægter, at Striden egner sig til Afgørelse ved Voldgift, idet den hæveder enten, at Sagen ikke er af en saadan Beskaffenhed, at den kan gøres til Genstand for en Afgørelse, der bygger paa juridiske Betragtninger, eller at Spørgsmaalet berører dens Uafhængighed eller vitale Interesser, skal dette Spørgsmaal henvises til en særlig Domstol, der er sammensat efter saadanne Grundsætninger og paa saadanne Betingelser, som Forsamlingen maatte anse for passende. Dersom Domstolen anerkender Indsigelsen, kan den Part, hvem Retsvejen saaledes er nægtet, forelægge Sagen for det udøvende Raad, som derefter gaar frem i Overensstemmelse med Artikel 12 og 15. De høje kontraherende Parter er enige om o. s. v. (som i Pagten)

giftstraktater, og det endda i en langt mindre tilfredsstillende Form, end de mere moderne og kategorisk affattede Voldgiftstraktater.

Pagtens Artikel XIII lider desuden af den Mangel, at den overlader det til Parternes Aftale, hvilken Voldgiftsret, de vil søge. Findes der en almindelig Voldgiftstraktat mellem dem, maa naturligvis dens Bestemmelser herom være bindende. Men i Mangel af en saadan staar Parterne fuldstændig frit: de skal altsaa paa et Tidspunkt, da Forholdet mellem dem er spændt, begynde nye Forhandlinger om dette Emne. Hvis nogen af dem ønsker at undgaa Voldgift, kan den let unddrage sig det ved at modsætte sig Modpartens Valg af Voldgiftsretten. Der kan jo være Tale om den nyoprettede permanente Domstol, eller Haagerdomstolen eller maaske en speciel, for dette Tvistemaal udnævnt, Voldgiftsdomstol, hvis Sammensætning man da maa enes om. Dette er aabenbart at vanskeliggøre i Stedet for at lette Adgangen ved Voldgift. Det skulde ogsaa synes, at i det Øjeblik, der ved Pagten oprettes en virkelig permanent Domstol, burde der gøres noget fra Forbundets Side for at skaffe den Arbejdsstof. Det vilde maaske ikke være rigtigt at gøre det til en Pligt for Parterne altid at søge denne Domstol, men man kunde uden at gaa Staternes Frihed for nær have foreskrevet, at naar Parterne ikke enedes om noget andet, skulde de henvende sig til den permanente Domstol. Derved vilde man i væsentlig Grad have forbedret Chancerne for, at det kommer til Voldgift, saavel som Domstolens Udsigter til at spille en betydningsfuld Rolle. Det er aabenbart i høj Grad i Forbundets Interesse, at saa stor en Del som muligt af den internationale Procedure samles i denne Domstol; thi dens faste ensartede Praksis vil i langt højere Grad bidrage til Folkerettens videre Udvikling end Domme, fældede af tilfældige Voldgiftsdomstole, som er udpeget for Tilfældet og maaske finder Anledning til at dømme efter Billighed og politiske Hensyn snarere end efter den strenge Ret.

De fældede Voldgiftsdomme er bindende for Parterne, som er forpligtede til at opfylde dem. Hvis den tabende Part efterkommer Dommen, er det udtrykkelig forbudt den vindende at paaføre den Krig. Dette Forbud maa da saa meget mere gælde den tabende Part; hvis den i Misfornøjelse over at have tabt, nægter at respektere Dommen og begynder Krig, maa ogsaa dette være i Strid med Forbundspagten. I disse Tilfælde medfører da en Krigserklæring Boycott og Militæreksekution efter Artikel XVI.

Men hvorledes, hvis den tabende Stat blot forholder sig passivt? Ifølge Artikel XIII, 4, skal da Raadet foreslaa, hvilke Skridt der skal tages til at gennemføre Voldgiftsdommen. Men det siges ikke, hvilken Bemyndigelse der tilkommer Forbundet til at foreskrive Anvendelsen af Tvangsmidler. De i Artikel XVI nævnte Tvangsmidler kan ikke bringes til Anvendelse, naar der ikke foreligger Krig. Derimod maa det vel staa Raadet frit for at beslutte at ekskludere den genstridige Stat i Henhold til Artikel XVI. Dette er jo imidlertid altid et tveægget Sværd. Det maa være Forbundets Bestræbelse altid at rumme saa mange Stater som muligt, og hvis den ekskluderede Stat skulde benytte Eksklusionen som et Paaskud til at erklære den vindende Stat Krig, synes det, som om Forbundet i Følge Artikel XVII maa opfordre den ekskluderede til paany at indtræde forsaavidt vedrører dette Mellemværende.

Det maa staa den vindende Stat frit for at søge at gennemtvinge Dommens Opfyldelse ved at erklære den tabende Krig. Dette siges ganske vist ikke udtrykkeligt i Artikel XIII, 4, men fremgaar modsætningsvis. Og det bestyrkes ogsaa ved Artikel XII, hvorefter Staterne, naar de har voldgivet en Tvist, er forpligtede til at vente tre Maaneder efter Dommens Afsigelse, inden de erklærer Krig. Denne Bestemmelse synes ganske vist at gaa videre, og ligeledes at give den tabende Part Ret til efter tre Maaneders Forløb at erklære Krig af Misfornøjelse med

Dommen. Men dette synes ganske blottet for Mening, thi det vilde føre til, at hvis den tabende Stat forholdt sig roligt, og blot undlod at opfylde Dommen, vilde Raadet gribe ind efter Artikel XIII, men hvis den gik et Skridt videre og erklærede Krig, var den frit stillet efter Artikel XII.

Vi har ovenfor kritiseret Pagtens Bestemmelse om obligatorisk Voldgift som utilfredsstillende. Det maa imidlertid i Retfærdighed tilføjes, at efter de individuelle Voldgiftstraktater var Parterne fuldstændig frit stillede, naar de unddrog sig Voldgift. Der var da ingen Retsmidler, som greb ind og forhindrede dem fra at søge en Afgørelse ved Vaabenmagt. Efter Pagten er Systemet derimod et andet og mere fuldstændigt.

Efterhaanden som Voldgiftsinstitutionen udviklede sig mere og mere til at være en egentlig international Retspleje, som bragte Folkerettens Regler til Anvendelse paa opdukkende Retsspørgsmaal, blev man klar over, at skulde Voldgiftsdomstolene specialisere i denne Opgave, da maatte deres Virksomhed indskrænkes til Tvistigheder af rent juridisk Art. Man kunde da ikke bebyrde dem med ogsaa at træffe Afgørelse i rent politiske Tvistemaal, hvor Folkeretten ikke gav nogen Vejledning, men hvor det gjaldt om at finde en skønsmæssig Kompromisløsning, som var acceptabel for begge Parter. Den borgerlige Retspleje, som Staterne har indstiftet, beskæftiger sig kun med Tvistigheder, hvor en af Parterne paastaar at have en lovlig Ret, som er krænket af en anden. En ganske tilsvarende Opgave skulde Voldgiftsretterne have i det internationale Samkvem. Men Folkeretten er jo endnu kun meget mangelfuld, langt mindre fuldstændig end den borgerlige Lovgivning. Desuden findes i Folkeretssamfundet ingen Politimyndighed, som kan tvinge stridende Parter til at holde Fred. Vil man undgaa Fredsbrud, maa man da gribe ind i alle Tvistigheder — selvom de egentlig ligger udenfor Rettens Omraade — og søge at faa dem forligt og ud af

Verden, inden de volder Ufred. Hvis to Stater er uenige om Fortolkningen af en Traktat, er det et juridisk Spørgsmaal og bør afgøres af en Voldgiftsret ved Anvendelse af de almindelige folkeretlige Fortolkningsregler. Men hvis to Stater — som det kan forekomme — strides om Besiddelsen af et Stykke Land, der ikke tilkommer nogen af dem, eller hvis en Stat begaar, hvad man kalder, en uvenlig Handling mod en anden ved i Strid med Praxis og Sædvane at nægte dens Skibe Adgang til sine Havne eller dens Statsborgere Ret til Bosættelse, saa kan det ikke nytte at henvise dette Mellemværende til en Voldgiftsret; thi den kan ikke i Folkeretten finde nogen Anvisning paa, hvorledes den skal bringe Sagen ud af Verden. Selv om Domstolen kendte, at den Stat, der optraadte saaledes, kun udøvede sine suveræne Beføjelser, vilde det ikke desto mindre være en uvenlig Handling, som udsatte Freden mellem de to Stater for Fare.

Folkeforbundet kan ikke betragte en saadan Sag, der truer Verdensfreden, som sig uvedkommende. Den maa have et Organ, som kan tage sig af den Slags politiske, ikke-juridiske Tvistemaal og søge at bringe dem ud af Verden. Det længste, man tidligere vovede at gaa, var at foreslaa, at der skulde oprettes upartiske Mæglingsinstitutioner, som kunde forhandle med Parterne og fremkomme med Forslag, som det stod Parterne frit for at forkaste.

Forbundspagten er imidlertid gaaet et Skridt videre. Den foreskriver, at alle Tvistigheder ligegyldigt af hvilken Art mellem to Stater skal forelægges for en udenforstående Institution. Hvis Parterne er enige om, at Tvisten egner sig til Voldgift, da skal den indbringes for den Voldgiftsdomstol, de maatte kunne enes om.

Hvis derimod en af Parterne eller de begge skønner, at Voldgift ikke vilde være tilfredsstillende i det foreliggende Tilfælde, har de begge en Pligt til at gøre Tvisten til Genstand for Undersøgelse enten ved Raadet eller ved

Forsamlingen Og nu nytter det ikke længere, at een af Parterne protesterer: een Stats Begæring er tilstrækkelig til, at Raadet eller Forsamlingen skal optage Tvisten til Undersøgelse. Undersøgelsen maa ikke staa paa længere end seks Maaneder, men indtil den er forbi og endnu tre Maaneder derefter maa ingen af Parterne gribe til Vaaben (Artikel XII, 2).

Naar en Tvist saaledes indbringes for Raadet, skal Generalsekretæren afkræve hver af Parterne en fuldstændig Redegørelse for Sagen.

Efter at have gjort sig bekendt med disse, skal Raadet forsøge at optræde som Mægler. Det skal drøfte Sagen med Parterne enkeltvis eller samlede og forsøge, om det ikke er muligt ved Argumenter og moralsk Pression at forsone dem eller finde en Løsning, der er acceptabel for dem begge. Lykkes dette, skal der offentliggøres en saadan Fremstilling, som Raadet skønner passende.

Dersom Mæglingen imidlertid ikke lykkes, skal Raadet efter Afstemning offentliggøre en Betænkning, hvori det under Anførelse af Sagens Fakta og Argumenter udtaler sig for en saadan Løsning, som det skønner billig og passende.

Dette er altsaa ikke en Voldgiftsdom, fældet efter den strenge Ret, men et af Billighed og praktiske Hensyn bestemt Skøn over Sagen. Det er en Mellemting mellem en Voldgiftsdom og et blot Forslag til Overvejelse, fremsat af en Mægler. Det er den højeste internationale Myndigheds autoritative Udtalelse om, hvad den skønner en billig og praktisk Løsning. En saadan Udtalelse maa altid fremtræde med stor moralsk Vægt. Dens juridiske Vægt er imidlertid ikke nøje angivet i Pagten. Denne skelner mellem to Tilfælde: Om Raadets Betænkning er eenstemmig, eller der er afgivet en eller flere Minoritetsbetænkninger. Til Enstemmighed kræves dog ikke, at de stridende Parters Repræsentanter i Raadet skal have givet deres

Billigelse, men kun at alle de uinteresserede Medlemmer har kunnet enes.

Selv om en saadan enstemmig Betænkning foreligger, gaar Pagten ikke saa vidt som ved Voldgiftsdomme, hvor det er Raadets Opgave at paase, at de efterkommes, uden at der dog fastsættes nogen Tvangsmidler eller Straf for Ikkeopfyldelse. Om den enstemmige Betænkning siges blot, at hvis den tabende Part efterkommer den, har den vindende Part ikke Ret til at erklære Krig. Den maa altsaa slaa sig til Taals med, hvad den har faaet tilkendt af Raadet. Dersom den i Misfornøjelse griber til Vaaben, falder Tilfældet ind under Artikel XVII, og Forbundet kan skride ind med Boycott og Militærmagt.

Hvad der skal ske, hvis den tabende Part derimod ikke efterkommer den enstemmige Betænkning, siges intetsteds. Den er altsaa ikke udtrykkelig stillet under Forbundets Garanti. Det er her igen det samme Synspunkt, som kommer frem: at Forbundet er til for at hævde Freden snarere end Retten.

Konsekvensen er imidlertid, at naar Forbundet ikke griber aktivt ind for at fremtvinge Respekt for Retten, in casu Betænkningen, maa det staa den vindende Part frit for selv at skaffe sig sin Ret om fornødent ved Militærmagt. Den har jo gjort alt, hvad der stod i dens Magt for at skaffe en fredelig Afgørelse. Kan en saadan ikke skaffes paa Grund af den anden Parts Genstridighed, da maa Adgangen til Krig staa aaben som ultima ratio.

Dersom Raadet ikke har kunnet enes, men afgiver to eller flere Betænkninger, udtales det udtrykkelig i Pagten, at det staa de stridende Parter frit for at tage saadanne Skridt, som skønnes fornødne til at hævde Ret og Retfærdighed. Dette er et ikke ganske træffende Udtryk for, at saa staa det dem frit for at lade Vaabenmagt afgøre, hvem der har Retten paa sin Side.

Pagtens Fædre har ønsket, at den mæglende og halvvejs dømmende Myndighed i Tvistigheder, som ikke gøres

til Genstand for Voldgift, skulde ligge hos Raadet paa Grund af dets politiske Sammensætning; men de har samtidig indset, at det kunde tænkes, at Stater, som ikke havde nogen fast Repræsentation i Raadet, maaske netop paa Grund af dets politiske Sammensætning vilde betragte det med nogen Mistillid og mene deres Sag i bedre Hænder i Forsamlingen med dens større Medlemstal og mere forskelligeartede Sammensætning. Derfor foreskriver Artikel XV, 9, at Raadet altid har Ret til at overvise en Tvist til Forsamlingen, og dette skal ske, hvis en af Parterne fremsætter Begæring derom inden Udløbet af 14 Dage efter, at Tvisten er blevet indbragt for Raadet. Den Part, der foretrækker Forsamlingens Betænkning fremfor Raadets, faar altsaa altid Medhold. Derimod siges intet om, at en Part kan indanke sin Sag direkte for Forsamlingen uden at gaa Omvejen gennem Raadet, men det er ikke godt at se, hvad der skulde kunne indvendes herimod.

Naar Forsamlingen med dens store Medlemsantal skal afgive Betænkning i en Tvist, vilde det være upraktisk at kræve Enstemmighed, for at Beslutningen skal være bindende paa samme Maade som Raadets. Det naturlige vilde have været at kræve $\frac{2}{3}$ Majoritet ligesom ved andre af Forsamlingens Beslutninger (se f. Eks. Artikel I, 2, om Optagelse af nye Medlemmer). I Stedet herfor foreskriver imidlertid Pagten, at Forsamlingens Beslutning for at være bindende — i den Forstand, at dens Opfyldelse afskærer Krig — skal være affattet med Tilslutning af samtlige Delegerede for de Stater, der har en Repræsentant i Raadet, og af Majoriteten af de øvrige Delegerede. Det vil altsaa sige, at man indenfor Forsamlingen, hvor alle Stater skulde være lige, opstiller en Sondring mellem første Klasses Delegerede, hvis Tilslutning er absolut nødvendig, og anden Klasses Delegerede, der udgør en demokratisk Masse, blandt hvem man kan nøjes med simpel Majoritet. En saadan Sondring kunde maaske forsvares, eller i hvert Fald forklares, hvis den afgivne Betænkning

skulde gennemtvinges ved Foranstaltninger af Raadet, saaledes at man gjorde særlig Regning paa Stormagternes militære eller økonomiske Medvirkning til Eksekutionen. Men dette er der jo efter Artikel XV ikke Tale om; der er intetsteds foreskrevet Regler om, at den enstemmige eller med kvalificeret Majoritet afgivne Betænkning kan eksekveres med Magt.

Den overvejende Indflydelse, som er tilstaaet Stormagterne ved Beslutningens Fattelse, kan da kun forklares som et Udtryk for deres konsekvente Bestræbelse for at tilsikre sig den afgørende Indflydelse i alle Forbundets Anliggender. En saadan politisk begrundet Overmagt synes imidlertid ganske særlig urimelig paa dette Omraade, hvor det drejer sig om en halvt mæglende, halvt dømmende Virksomhed.

Dette er overhovedet den store Indvending mod hele Systemet i Artikel XV: det er for overvejende politisk, ikke tilstrækkelig juridisk. Det viser sig deri, at de afgivne Betænkninger ikke gennemtvinges, men at blot Krig er i Strid med dem. Og det viser sig ikke mindre tydeligt i Bestræbelserne for at samle hele denne Myndighed hos Raadet, der er Udtryk for Stormagternes politiske Dominansen indenfor Forbundet.

Der kan nemt opnaas Enighed om, at da Voldgift kun egner sig til Afgørelse af juridiske Tvistemaal, er der en talrig Masse Stridigheder, for hvilke man maa se at finde en anden Afgørelsesmaade, om man ikke skal risikere, at de forstyrrer Verdensfreden.

Det er ikke tilstrækkeligt som hidtil at overlade det til enkelte Stater, som maatte føle sig drevet dertil, at agere Mæglere. For at ske med fornødent Eftertryk, bør Mægling ske i Forbundets Navn ved et af dets Organer. Med al skyldig Respekt for Forsamlingen og den betydelige moralske Myndighed, dens Beslutninger altid maa have, kan den næppe siges at være særligt egnet for denne

Opgave. Dens store Medlemstal er til Hinder derfor, og den er ikke til enhver Tid samlet eller let at sammenkalde.

Forsamlingen kan naturligvis overgive Sagen til et Udvalg, hvis Betænkning den derefter selv bekræfter. Men dette er at sprede Ansvarret. Og endnu mere betænkeligt er det — som Artikel XV forudsætter — at lade den permanente Domstol afgive en foreløbig vejledende Betænkning, som derefter antages, ændres eller forkastes af Forsamlingen eller Raadet. Derved fremkommer den samme uheldige Deling af Ansvarret, hvis de to Institutioner er enige. Men endnu uheldigere er det, hvis de er uenige, og Forsamlingen eller Raadet finder sig beføjet til at ændre eller forkaste Domstolens Betænkning. Dette vil være et meget alvorligt Indgreb i Domstolens Autoritet.

Hvor Domstolen er kompetent, fordi det drejer sig om et juridisk Spørgsmaal, bør den alene have den hele afgørende Myndighed. Pagtens Fejl er netop, at den ikke forbeholder Domstolen den Kompetence, der naturligt tilkommer den, men gør Raadet — subsidiært Forsamlingen — til rette Forum for alt, hvad Parterne ikke voldgiver og samtidig kræver begge Parters Samtykke til Voldgift, medens en enkelt Part kan indbringe enhver Sag for Raadet. Derved lettes Adgangen til dette, og Voldgift besværliggøres.

Men rent bortset fra, at Fordelingen af Sagerne mellem Raadet og Domstolen saaledes forrykkes paa meget uheldig Maade til Skade for den sidste, er det meget tvivlsomt, om Raadet egner sig til at være Forligsmægler og afgive Betænkninger i Stridigheder mellem Medlemmerne. Raadet er jo tænkt som Forbundets udøvende politiske Organ. Det har ifølge Forbundspagten som sit Speciale faaet tildelt de Opgaver, som vedrører Fredens Opretholdelse: Tvangseksekution, Rustningsindskrænkninger, Kontrol med Mandater og lignende. Det er en Politis og Fogedvirksomhed, der saaledes er tillagt det. Men disse Opgaver lader sig ikke ret vel forene med en forsonende, mæg-

lende og halvvejs dømmende Myndighed. Man plejer ikke at tilkalde en Politibetjent som Forligsmægler eller at lade Kongens Foged være Opmand. De nyder ikke den kvalificerede Tillid og Popularitet, som udkræves hertil. Den gamle Regel om Adskillelsen mellem lovgivende, dømmende og udøvende Magt kunde vist med Held ogsaa bringes til Anvendelse paa Forbundets Anliggender.

Dette gælder saa meget mere som Raadet har faaet en S sammensætning, der er specielt afpasset efter dets politiske Opgaver. Stormagterne insisterede paa her, hvor vigtige politiske Interesser skulde finde deres Afgørelse, at have en afgørende Stemme, og under Paaberaabelse af, at det gjaldt i Raadet at koncentrere den størst mulige politiske Magtfylde, tilkendte de sig selv en fast Majoritet. Denne Raadets S sammensætning kan jo ikke ventes at skabe det særlig Tillid blandt samtlige Forbundets Medlemmer, især ikke blandt dem, som ingen Stemme har i det. Raadet er baade ved sit Personale og ved den Forhandlingsmaade, det selv har valgt — for lukkede Døre — udsat for i den offentlige Mening rundt om i Landene at komme til at staa som Repræsentanten for det gamle Diplomati med dets hensynsløse Forfølgen i Tide og Utide af egoistiske Formaal, dets Intriger og dets Købslaaen om personlige Fordele.

Der vil altid være en Fare for, at man bag Raadets Afgørelser af Tvistemaal vil søge interesserede Motiver.

Men vigtigere er det dog, at Raadet efter sin S sammensætning ikke er egnet for saadanne indgaaende Undersøgelser og upolitiske Overvejelser, som maa danne Basis for en retfærdig og uangribelig Afgørelse. Raadets Opgave er at holde Forbundets Maskineri i Gang, at gribe ind i Hast og med Eftertryk, naar det ikke gaar glat, eller der opstaar Gnidningsmodstand mellem Forbundsmedlemmerne. Dets Opmærksomhed er rettet mod Dagens Politik, mod Øjeblikkets vekslende Begivenheder, og det har ikke Lejlighed til at erhverve den judicielle Ophøjethed,

som er langt vigtigere end Retskundskab, det Stade udenfor og hævet over Dagligdagens Splid og Strid, som er den vigtigste Egenskab hos den, der med Held skal kunne virke som Opmand.

Vi naar saaledes til den Erkendelse, at hverken Raadet eller Forsamlingen egner sig til at agere Mæglere eller Opænd i internationale Tvistigheder. At overlade denne Opgave til den staaende Domstol, der er bestemt til at udøve en rent juridisk Virksomhed, vilde heller ikke anbefale sig. Den bedste Løsning vilde være, om der skabtes et særligt Organ hertil, en Slags Mæglingskommission, bestaaende af nogle faa Medlemmer, hvis Upartiskhed ikke kunde drages i Tvivl. Denne Kommission skulde Parterne være pligtige at henvende sig til, hvis de ikke ansaa Sagen for egnet til Voldgift. Hvis ikke een af Parterne indbragte Sagen for Mæglingskommissionen, skulde den kunne overgives til denne enten af Raadet eller af Forsamlingen, hvis Freden skønnedes truet.

Hvis Tvisten indbragtes for Kommissionen af begge Parter, burde dens Kendelse, fældet med Enstemmighed eller kvalificeret Majoritet være bindende for Parterne, og Forbundet burde sætte sin Indflydelse ind paa at gennemføre den. Hvis derimod kun een af Parterne indankede Tvisten, og den anden Part f. Eks. indvendte, at den endnu ikke var moden til Løsning eller kunde løses bedre ved direkte Forhandling, burde Kommissionen næppe have Myndighed til mere end at fremsætte et uforbindende Forslag til en Løsning. Dette vilde dog altid virke med en betydelig moralsk Vægt, hvis det var velbegrundet, og saaledes fik den internationale offentlige Mening bag sig.

Hvis Striden derimod var af juridisk Natur, burde enhver af Parterne have Ret til at indbringe den for den staaende Domstol. Thi naar en Part kan paaberaabe sig, at en lovlig Ret bliver forholdt, bør den aabenbart have Adgang til Retshjælp; den anden Part bør ikke have Mulighed for at forhale Rettens Gang ved at erklære Tidspunktet for ugunstigt.

Domstolen burde selv *være kompetent til at skønne over*, om Tvisten virkelig var af juridisk Art. Hvis dette ikke skønnedes at være Tilfældet, maatte den henvises til Mæglingskommissionen. I modsat Fald burde Domstolen — uden Hensyn til, hvor vigtige politiske Momenter Sagen rummede — fælde en for Parterne bindende Dom, paa hvis Gennemførelse Forbundet burde sætte sin Magt ind.

Med saadanne klare og fuldstændige Regler kunde man uden Betænkelighed gøre det retsstridigt for begge Parter at begynde Krig i alle Tvistigheder af juridisk Natur, saavel som i alle Tvistigheder, som af begge Parter indbragtes for Mæglingskommissionen og afgjordes af denne med bindende Virkning.

FORBUNDSEKSEKUTION

PAGTENS fredsstiftende System er baseret paa Tanken om en Sondring mellem retmæssige og uretmæssige Krige. Denne Sondring er afgørende for, hvorledes Forbundet stiller sig til dem: de uretmæssige Krige forfølger Forbundet med alle til Raadighed staaende Midler. De retmæssige Krige derimod er Forbundet uvedkommende: hverken det eller dets Medlemmer intervenserer, men overlader det til Parterne selv at udkæmpe deres Kamp. Det kan synes ubilligt, at Forbundet ikke griber ind og hjælper den Part, som har erklæret en retmæssig Krig. Denne neutrale Holdning finder imidlertid sin Forklaring i, at retmæssige Krige ikke nødvendigvis føres for at gennemtvinge en Ret: hvorvidt en Krig er retmæssig beror ikke paa, om den Part, som erklærer den, kæmper for et berettiget Krav, men udelukkende paa, om den, forinden den greb til Krig, har opfyldt sine Forpligtelser efter Pagten til først at søge en fredelig Løsning ad de foreskrevne Veje: Voldgift eller Raadets Betænkning.

Retmæssig bliver saaledes efter Pagten en Krig, naar Voldgift har fundet Sted, og der er forløbet tre Maaneder, uden at den tabende Part har efterkommet Voldgiftsdommen (Artikel XII). Endvidere naar den ene Part har nægtet Voldgift, og Sagen derefter er blevet indbragt for Raadet, som ikke har kunnet fatte en enstemmig Beslutning, eller for Forsamlingen, som ikke har kunnet afgive en Betænkning med kvalificeret Majoritet. Hver af Parterne har

da Ret til at gribe til Vaabenmagt. Endelig er Krig retmæssig, naar Forsamlingen eller Raadet har afgivet en bindende Betænkning og den tabende Part undlader at efterkomme den inden 3 Maaneders Udlob.

Uretmæssige er derimod efter Pagtens Artikel XVI Krige, som begyndes under følgende Omstændigheder: mod en Stat, som har efterkommet en Voldgiftsdom (Artikel XIII, 4) eller en bindende Betænkning af Raadet eller Forsamlingen (Art. XV, 6). Endvidere Krige, som erklæres, inden der er givet den tabende Part en Frist af 3 Maaneder til at opfylde en Voldgiftsdom eller en Betænkning (Artikel XII).¹

Ifølge Pagtens System bør en Krig utvivlsomt ogsaa betragtes som ulovlig, naar Parterne har begyndt den, uden at nogen af dem har taget Skridt til at faa den afgjort ved Voldgift eller ved Raadets Betænkning. Har en Part forsømt disse Formaliteter, kan den nok saa meget være udæsket dertil og have den soleklareste Ret paa sin Side: den har krænket Forbundsfreden ved at angribe uden forudgaaende Voldgift eller Betænkning, og derved sætter den sig selv i Forbundets Ban.

Det er som sagt en meget væsentlig Nydannelse indenfor Folkeretten saaledes at opstille en Sondring mellem tilladte og forbudte Krige. Hidtil har det altid staaet enhver Stat frit for i Kraft af dens Suverænitet at begynde Krig naarsomhelst og mod hvemsomhelst, den fandt for godt. Der var da opstillet et System af Retsregler for, hvorledes den skulde optræde overfor de Stater, som ikke var med i Krigen, og hvorledes disse skulde optræde overfor de krigsførende. Hele dette System af Neutralitetsregler berører Pagten aldeles ikke. De maa følgelig bestaa uforandret, naar en Krig efter Pagten er lovmedholdelig. De, som ikke er Parter i den, maa da omhyggelig afholde

¹ I disse sidste to Tilfælde bliver Kriteriet for, hvem der har Retten paa sin Side og skal støttes af Forbundet, dette, hvem der er den angribende. Dette kan, som ovenfor anført, ofte være vanskeligt nok at afgøre.

sig fra at begunstige nogen af Parterne eller søge at paavirke Krigens Udfald. Heller ikke Forbundet har i saa Fald nogensomhelst Ret til at gribe ind i Krigen. En yderligere Konsekvens af, at Forbundet paa Forhaand har erklæret Krigen for sig uvedkommende, maa det vistnok være, at det heller ikke har Ret til at blande sig i Fredsslutningen. Denne Konsekvens er ganske vist meget uheldig. Det vilde jo f. Eks. være meget betænkeligt, om en Stat, der havde erklæret Krig for at gennemføre en Voldgiftsdom, naar den havde vundet, skulde kunne paatvinge den tabende Part Landafstaaelser, som ingen Forbindelse havde med Voldgiftsdommen. Endnu mere absurd vilde det være, om den Stat, der greb til Vaaben for at forsvare sin Ret, naar den blev besejret, skulde lide Tab af Territorium og Befolkning. Dette vilde være i Overensstemmelse med den gamle Folkeret, men i flagrant Modstrid med den ny og forbedrede Udgaave, som Pagten søger at sætte i Stedet. Medmindre man her vil paaberaabe sig Artikel X's meget omstridte og ikke ganske klare Regler om Territoriets Ukrænkelighed, maa det imidlertid indrømmes, at Pagten ikke indeholder nogen udtrykkelig Regel. Formodentlig vil det blive et Opportunitetsspørgsmaal, hvis Besvarelse afhænger af, om Forbundet føler sig stærkt nok til med Held at gribe ind ved Fredsbetingelsernes Fastsættelse.

Foreløbig har Pagten ment at burde koncentrere sin Opmærksomhed om de Krige, som den har tiltaget sig Myndighed til at forbyde. Her og her alene er det, den sætter hele sin Magt og Myndighed ind.

Thi Pagten har ikke ladet dette Forbud staa som et tomt Ord. Hidtil har det altid været Folkerettens Særkende til Forskel fra den nationale Ret, at den bestod af Retsregler uden Tvangsmyndighed bag ved. Indenfor Staterne findes der Politi og Fogeder til at paase, at Domme bliver efterkommet, at Skyldneren betaler, og at Forbryderen bliver sat i Fængsel. Men hvis en Stat forbrød sig

mod Folkeretten, skete der den ikke noget som helst, med mindre tilfældigvis den krænkede Stat skulde være stærk nok til at gennemtvinge sin Ret med økonomiske eller militære Tvangsmidler.

Nogle, især tyske Forfattere, saa heri et Bevis for, at Folkeretten egentlig ikke var Ret, men kun et System af Moralbud, som man frit kunde sætte sig udover, maaske endogsaa have en patriotisk Pligt til at sætte sig ud over, naar ens Lands højeste Interesser krævede det.

Andre, mærkelig nok ogsaa tyske Forfattere, drog derimod den Slutning, at Folkeretten var den højeste Form for Ret, idet den overlod det til Retssubjekternes egen Æresfølelse at efterkomme den. Staternes Æresbegreber har imidlertid vist en sorgelig Tilbøjelighed til at komme paa Kant med Folkeretten, der hvor denne kolliderede med deres Interesser, og især hvor Modparten var afmægtig. De lovlydige Stater — hvilket i Reglen var ensbetydende med de svage — fandt saaledes med en vis Bitterhed, at Loven gjaldt imod dem, men ikke til Fordel for dem.

For dem, som beskæftigede sig med Tanken om at skabe et fuldkomnere Folkeretssamfund, stod det da klart, at man ikke som hidtil kunde basere det paa den fuldeste Frihed for Staterne, men at et vist Maal af Tvang var nødvendigt. Der maatte ikke blot gives bedre, fuldstændigere Regler for det internationale Samliv, men ogsaa skabes en Myndighed, som kunde gennemtvinge dem.

Dette var imidlertid en meget vanskelig Sag; thi man maatte ved Gennemførelsen nøje vogte over ikke at gribe ind i Staternes Suverænitæt, som de vogter saa skinsygt over. Ej heller vilde det lade sig gøre at udruste Folkeforbundet med en Hær og Flaade. Thi hvilke Garantier kunde der ydes for, at en saadan Magt ikke vilde blive misbrugt til uberettiget Indblanding i Staternes indre Anliggender, f. Eks. til, saaledes som den Hellige Alliance gjorde det, at undertrykke nationale, politiske og sociale Frihedsrørelser.

Planer af saa vidtgaende Art næredes af de franske Delegerede, men blev paa Forhaand forkastet af Fredskonferencen. Det længste den mente med Held at turde gaa var at anerkende, at Staternes solidariske Interesser berettigede dem til at skride ind i Fællesskab, naar Freden var truet. Ikke enhver Retskrænkelse skulde kunne give Anledning til Intervention, men kun et aabenlyst Brud paa visse krigsforebyggende Regler, man stillede op som et Værn om Freden. Freden, der hidtil kun havde været det tilfældige Mellemlum mellem to Krige, skulde herefter være en *treuga dei*; den, som brød den, fik alles Haand imod sig.

Vel turde man ikke skabe en staaende Hær til dens Forsvar, ja ikke engang indføre en almindelig Værnepligt for Forbundets Medlemmer. Hvad man enedes om, var blot at skabe en Slags frivillig Borgergarde til gensidigt Værn og Beskyttelse. Ganske ligesom Beboerne i en Egn, der ligger udenfor Lov og Ret, slutter sig sammen, ikke om at skabe en egentlig Regering med Domstole og Politie — hvilket vilde være en altfor vanskelig og omfattende Opgave — men blot om hver især med deres Person at værge for hinanden og opretholde Fred og Orden.

Forholdet imellem Forbundet og dets Medlemmer er netop ikke som mellem en Regering og dens Borgere. Thi da fik man den saa frygtede Overstat. Forbundets Medlemmer udgør en frivillig Borgergarde. De er indtraadt af egen fri Vilje — i hvert Fald i Teorien, i Praksis maaske under et vist Tryk fra deres Naboer og den offentlige Mening. De kan melde sig ud, naarsomhelst de vil, og de Forpligtelser, de har paataget sig til at bidrage til den offentlige Ordens Opretholdelse, er paa Forhaand fastslaaede og kan ikke vilkaarligt forøges.

Ganske ligesom en saadan formløs Samfundspagt mellem Nybyggere i uciviliserede Egne kan gaa ud paa dels at straffe Forbryderen og dels at afbryde alt Samkvem med ham og nægte at købe af ham og sælge til ham, saa-

ledes forpligter Staterne sig ved Forbundspagten dels til at anvende militære Tvangsmidler mod den forbryderiske Stat, dels til at boycotte den og dens Borgere.

Ifølge Pagtens Artikel XVI, 2, skal Raadet, naar en Stat begynder en uretmæssig Krig og derved krænker Folkeretssamfundets Fred, anbefale til de forskellige Regeringer, hvilke Hærs og Flaadestyrker de hver for sig bør stille til den væbnede Magt, som skal gennemtvinge Iagttagelsen af Forbundspagtens Forskrifter.

Det vil ses, at denne Artikel er holdt i den sædvanlige ubestemte Form: der er ikke sagt noget om, paa hvilken Maade Raadet skal fordele den militære Byrde ved Rejsningen af en Hær eller Flaade, ej heller hvorledes disse, naar de engang er rejste, skal gaa frem, eller hvem der skal lede dem.

Givet er det imidlertid, at der ikke ifølge Artikelen skal skabes nogen staaende Hær eller Flaade. De maa tilvejebringes paany i hvert enkelt Tilfælde, og det er at befrygte, at dette vil vise sig saa vanskeligt og omstændeligt, at Tvisten vil være afgjort forinden de bliver stillet paa Benene. Især da der ikke engang findes Rammer for en saadan Militærmagt, ikke engang en international Generalstab.¹

Ganske vist har man jo i et enkelt Tilfælde, nemlig under den kinesiske Bokseropstand, set en international Militærstyrke, sammensat af Kontingenter fra flere Lande, rykke i Marken. Men her drejede det sig nærmest om at kue et Oprør, og denne Opgave var saare let overfor en

¹ Artikel IX foreskriver ganske vist Oprettelsen af en permanent Militærkommission; men den skal kun være raadgivende i Afrustningsspørgsmaal. Blandt dens Opgaver nævnes ikke Ledelsen af Forbundshæren. Fra fransk Side har man stedse insisteret paa Skabelsen af en international Generalstab, men denne Tanke er bleven mødt med bestemt Modstand fra britisk Side. Den engelske officielle Kommentar (se Documents p. 104f.) fremhæver, at Militærkommissionen ikke kan agere international Generalstab, og at et Lands Officerer aldrig kunde deltage i en saadans Arbejder, som eventuelt vilde være rettede mod det selv.

militærteknisk saa underlegen Befolkning som den kinesiske.

Det er temmelig ørkesløst at spekulere over, hvorledes en saadan international væbnet Magt skulde virke, om gennem Besættelse af det genstridige Land eller Bombardement af dets Havne fra Søen eller dets Byer fra Luften, eller om den skulde stille sig Side om Side med det angrebne Lands Hær som en Forbundsfælle.

Angaaende Fremgangsmaaden ved Rejsningen af en saadan Hær er Pagten ogsaa tavs. Raadet kan kun anbefale Staterne at bidrage til den internationale Hærstyrke. Det siges ikke, om Opfordringen skal rettes til alle Stater eller kun til de nærmeste eller mest interesserede — eller maaske fortrinsvis til de fjerneste og ganske uinteresserede.

Raadets »Anbefaling« til at stille et vist Kontingent kunde under ingen Omstændigheder gøres gennemtvungelig. Thi det vilde forudsætte, at Forbundet sad inde med de Magtmidler, som Tvangen netop skulde bruges til at rejse. Det vilde være ligesom Baron Münchhausen, der tog fat i sin egen Haarpisk og trak sig selv og sin Hest op af Mosen.

Der var jo intet i Vejen for, at man kunde have paalagt Staterne en Forpligtelse til at stille et Troppekontingent og overladt til dem selv frivilligt at efterkomme denne internationale Forpligtelse, ligesom saa mange andre, der heller ikke kan gennemtvunges. I mange Lande kræves ifølge Konstitutionen Rigsdagens Samtykke til enhver militær Ekspedition. Selv om Landet havde paataget sig en Forpligtelse til at stille Tropper paa Forbundets Bud, kunde Rigsdagens Samtykke aldrig fremtvinges, men maatte være en frivillig Handling.¹

¹ Det var derfor fuldkommen misforstaaet, naar Forbundspagten amerikanske Modstandere som et af de væsentligste Argumenter mod den anførte, at efter dens Bestemmelser kunde amerikanske Soldater af Forbundsraadet — uden Kongressens Billigelse — blive beordret til Europa for at deltage i Stridigheder, som slet ikke

Af Frygt for at faa Udseende af at gribe ind i Stater-
nes Suverænitet, har imidlertid Pagten afholdt sig fra at
paalægge en saadan uigennemtvungelig Forpligtelse og har
nøjedes med en simpel Henstilling til Medlemmerne. For-
bundet, som søger sin Berettigelse i Staternes Interessesæl-
lesskab, regner ogsaa med, at Forstaaelsen af dette Fæl-
lesskab vil være saa udviklet, at den kan drive Staterne
til at stille Militærkontingenter til Hævdelse af de fælles
Interesser.

Man kan maaske tvivle om, hvorvidt det virkelig vil
vise sig muligt for Forbundet at formaa dets Medlemmer
til, hvis en mægtig Stormagt skulde angribe en anden, da
at sende Tropper til Forsvar for den sidste. Snarere kunde
man vel tænke sig, at en militær Intervention fra Forbun-
dets Side kunde lykkes, naar det var et Par anden Rangs
Stater, som kom i Strid. En saadan i sig selv ubetydelig
Krig kan jo, som Erfaringen tilstrækkelig har vist, meget
let brede sig, saa det vilde være en stor Fordel, om For-
bundet ved med Styrke at træde i Skranken for den an-
grebne Part, kunde stoppe saadanne Krige og lægge en
Dæmper paa den Uro, som Verdenskrigen med dens
Grænseflytninger og nyoprettede Stater har skabt, især i
den nærmere Orient.

Det maa imidlertid staa en klart, at naar Forbundet
beslutter sig til en saadan væbnet Intervention, vil dets
Medlemmer naturligt dele sig i to Grupper: de, som ikke
er direkte interesserede, og derfor helst vil holde sig uden-
for, og de, som er altfor interesserede, og hvis Indgriben
i Fredens og Rettens Navn let kunde faa et mistænkeligt
Skær af Egoisme. De første kan ikke tvinges til at deltage;
de sidste kan vanskeligt afholdes. Forbundet kommer paa
den Maade i et pinligt Dilemma: lader man de stridende
Nabostater, som har Sympathier og egne Interesser at va-

interesserede det amerikanske Folk. Præsident *Wilson* gendrev
straks energisk denne Indvending, men alligevel spillede den en
stor Rolle i Debatten.

retage, gribe ind paa Forbundets Vegne, risikerer man at sætte Kræfter i Bevægelse, som man ikke kan styre, saaledes at det, der skulde være en Forbundseksekution, bliver en Koalitionskrig, som maaske ender med Erobring og Undertrykkelse.

Paa den anden Side vilde det være meget upraktisk, om man til en Intervention skulde hente Tropper fra de fjerneste Egne af Jordkloden. Det kan næppe heller nytte at tro, at man kunde faa Hære til at slaas for noget saa abstrakt som Freden og Retten. Urimeligheden i at kæmpe med Forbitrelse for Bevarelsen af en Fred, som allerede er brudt, er saa iøjnefaldende, at den maatte dæmpe Kampmodet, undtagen hos dem, som var i en betænkelig Grad stridslystne.

Trods alle disse Betænkeligheder ved Anvendelsen i Praksis af Pagtens Bestemmelse om Forbundseksekution, kan denne Bestemmelse alligevel have sin Værdi: Det er af Betydning, at Forbundet ikke er reduceret til at være en blot Diskussionsklub, hvis Resolutioner ikke var Tryksværte og Papir værd. Bevidstheden om, at Forbundet har reelle Tvangsmidler til sin Raadighed, er i sig selv en Trusel, som kan gøre deres Anvendelse overflødig og sprede Respekt for Forbundets Myndighed. Der kunde ogsaa tænkes Tilfælde, hvor en Stat gjorde sig skyldig i et saa flagrant og faretruende Retsbrud, at alle eller dog de fleste Stater vilde være rede til at stille Magtmidler til Raadighed til dens eksemplariske Afstraffelse. Særlig hvis en Stat forsøgte med militære Midler at tiltage sig et Verdensherredømme og benytte det til Overfald paa andre sagesløse Stater, er det godt, at en saadan Stat paa Forhaand er advaret om, at den risikerer at faa en Verdenskoalition imod sig, og at denne Koalition ikke først skal skabes gennem diplomatiske Forhandlinger, men paa Forhaand er dannet og staar rede til at gribe ind.

Forbundet bliver paa denne Maade et Slags gensidigt Forsikringsselskab, som staar rede til at yde Hjælp til en

Stat, der kommer i Nød. Bedst er det jo, om et saadant Forsikringsselskab har opsamlet saadanne Reserver, at det ikke behøver at paalægge sine Medlemmer ekstraordinære Bidrag. Paa ganske tilsvarende Vis vil det ogsaa være heldigst, om Folkeforbundet opsamler saadanne moralske Reserver, en saadan Myndighed, at det i sig selv har Styrke nok til at yde Hjælp uden at paaligne sine Medlemmer Bidrag i Form af Militærkontingenter.

Det bedste, vi kan haabe af Pagtens Artikel XVI, 2, er da, at Forbundet vil benytte sin Myndighed efter den med allerstørste Varsomhed og politisk Klogskab, og at de Militærstyrker, som det maatte vise sig muligt og nødvendigt at rejse, maa blive anvendt ikke til Krig, men til Grænsebevogtning og fredelig Besættelse.

At dette Haab maa gaa i Opfyldelse er i selve Forbundets Interesse. Men det er ikke mindre i de Smaastaters Interesse, som har tiltraadt det ingenlunde for at blande sig ind i Stormagternes Stridigheder, men tværtimod for at finde Beskyttelse og leve deres fredelige, uforstyrrede Liv. Disse Smaastater, som hidtil har klynget sig til deres Neutralitet og trods Ydmygelser og Overgreb har holdt sig uden for de storpolitiske Komplikationer, vilde aabenbart være ganske særlig uheldigt stillede, hvis de, saa snart en Krig brød ud, skulde være pligtige til at stille Tropper til Deltagelse. De har, som alle maa erkende, ikke Kræfter til at forsvare deres eget Territorium, og de fleste af dem er Naboer til en eller flere Stormagter, som det for dem er en Livssag ikke at komme i Konflikt med. Deres militære Indsats kan aldrig være andet end betydningsløs for Forbundet og nærmest kun en Demonstration af, at de staar solidariske med det. Men blandes de ind i Striden, selv med nok saa ringe Styrke og nok saa meget mod deres Vilje, er hele deres Skæbne afhængig af, at Forbundet har Magt og Vilje til at tage dem under sine beskyttende Vinger.

Desuden maa det erindres, at Stormagterne altid,

uden Fare for sig selv, kan afslaa Forbundets Krav om Tropper, hvis det passer dem. For en lille Stat derimod er et saadant Afslag — selv om fuldt lovligt — altid en betænkelig Sag, som kan koste dem Forbundets effektive Beskyttelse. Saa er det maaske bedre at lade sig tvinge til at gaa frivilligt med. Det maa da haabes, at Forbundets Ledere vil indse det berettigede i disse Betragtninger og ikke forlange urimelige Ofre af de Stater, som er Folkeretssamfundets fredeligste og lovlydigste Medlemmer, og som aldrig selv tænker paa at forstyrre dets Fred paa nogen Maade.¹

I Tilfælde af, at Forbundet finder det fornødent at skride til militær Intervention, er det klart, at dets væbnede Styrker maa have fri Passage, saaledes at de kan komme til at øve Pression paa den genstridige Stat. Efter de hidtil gældende Folkeretsregler var det imidlertid casus belli, om en Stat lod fremmede Tropper rykke gennem sit Territorium for at angribe et andet Land. Forbundspagten bryder med denne Sætning, naar det gælder et Land, som ulovligt har brudt Freden: alle Medlemmer af Forbundet skal da yde dettes Militærmagt fri Passage gennem deres Territorier. Dette er aabenbart en Forpligtelse, som udsætter en Stat, der opfylder den, for at blive beskyldt for Neutralitetsbrud, saalænge man endnu ikke har vænnet sig til de nye Regler, Pagten sætter i Stedet for de hidtil gældende. Selv om denne Forpligtelse er mindre farlig og vidtgaaende end selve det at stille Tropper til en Forbundshær, er den ikke uden Betænkelighed for de mindre Stater, som hidtil har set deres bedste Værn i en absolut lagttagelse af Neutraliteten, og nu ser dette Værn styrte sammen omkring sig, saa at deres Land ligger aabent til alle Sider.

¹ General Smuts anerkender Rigtigheden heraf. Han skriver i sin Pjece p. 55: »Det vil formodentlig vise sig hensigtsmæssigt og maaske endogsaa tilraadeligt at fritage de smaa Medlemmer af Forbundet for Pligten til at stille Hær- og Flaadestyrker, og at nøjes med deres Deltagelse i Boycotten.«

En Stat, der kom i Krig, maatte efter de hidtil gældende Regler altid betænke sig vel paa at angribe en neutral Nabo, eller krænke dens Territorium; thi det udgjorde en beskyttende Zone, som garanterede mod Angreb fra den Side. Men Garantien mod Angreb over denne Grænse falder aabenbart bort med Neutralitetsreglerne, og den krigsførende Stat kan da maaske finde det fordelagtigt at sende Tropper ind i Nabostatens Territorium for at forhindre, at det bliver benyttet som Opmarschterræn for en Forbundshær. Og i Betragtning af Vanskelighederne ved at mobilisere denne sidste, er der al Udsigt til, at et saadant Angreb vilde lykkes, idet den angrebne Stat i første Omgang kun kunde stole paa sine egne Kræfter til at afslaa det. Og selv om den senere fik Forstærkning af Forbundet, vilde den altid være udsat for at lide alle de Tab og Ulykker, som følger af, at dens Territorium vilde blive Krigsskueplads.

Derfor lykkedes det *Svejts* under Paaberaabelse af dets historisk begrundede, traditionelle Neutralitet at opnaa Forbundets Samtykke til, at der gjordes en Undtagelse for dets Vedkommende, saaledes at dets Territorium aldrig skulde blive benyttet til Passage, ligesom det aldrig skulde være pligtig til at stille nogetsomhelst militært Kontingent.¹

Enkelte andre Steder, hvis Beliggenhed er lige saa udsat som *Svejts*'s, vilde sikkert finde det ikke blot i høj Grad ønskeligt, men ogsaa retfærdigt, om samme Beskyttelse blev tilstaaet dem. Det blev imidlertid udtrykkelig betonet af Raadet, da denne Indrømmelse gjordes *Svejts*, at det var en enestaaende Undtagelse, som Forbundet ikke vilde udstrække til nogen anden Stat.

Som allerede bemærket, er det vel imidlertid tvivl-

¹ Se den indgaaende og interessante Redegørelse i det svejtsiske Forbundsraads Budskab af 4. August 1919 med dertil hørende Tillæg, som giver en fuldstændig Drøftelse af, hvorledes de gamle Neutralitetsprincipper paavirkes eller erstattes af Forbundspagtens Regler om Militærtvang og Boycott.

somt, om Forbundet kan og tør eller finder det politisk klogt nogensinde at gøre Brug af den Beføjelse, Pagten tillægger det til at optræde som øverste Krigsherre for alle fem Kontinenter. Det er saa meget mere tvivlsomt, som Pagten giver Anvisning paa andre Tvangsmidler, der er langt mindre farlige, langt lettere at anvende, og naar det kommer til Stykket, maaske nok saa effektive.

Det er en Tanke, som længe har været drøftet i Teorien, at Folkeretssamfundet burde kunne øve Tvang mod Stater, der gjorde sig skyldige i Retskrænkelser, ved at isolere dem og gøre dem og deres Borgere til Genstand for økonomisk Boycott. Efter at Verdenskrigen mere end nogen tidligere Krig havde vist de økonomiske Kampmidlers Magt, er det let at forstaa, at Pagtens Fædre optog dette Tvangsmiddel i deres Program.

Ifølge Pagtens Artikel XVI, 1, skal den Stat, der uretmæssigt begynder Krig, ved selve denne Handling have bragt sig selv i Krigstilstand overfor alle Forbundets øvrige Medlemmer. Disse er forpligtede til at afbryde alle kommercielle og finansielle Forbindelser med den krigsførende, at forhindre deres Indbyggere fra alt Samkvem med den, og at afskære alt finansielt, kommercielt eller personligt Samkvem mellem Borgere af den forbundskrænkende Stat og Borgere af alle andre Stater, hvad enten de er Medlemmer af Forbundet eller ej.

Det er først og fremmest værd at lægge Mærke til, at denne økonomiske Krigstilstand skal etableres øjeblikkeligt af hvert enkelt Forbundsmedlem for sig uden Foranledning fra Forbundet.¹ Her foreligger altsaa i Modsæt-

¹ Paa Forsamlingens første Møde fandt der indgaaende Drøftelse Sted af Bestemmelsen om Boycott, og man erkendte, at den var vagt affattet og trænge til at suppleres af mere detaillerede Regler. En Blokade-Kommission nedsattes til at udarbejde saadanne Regler. Samtidig vedtoges et foreløbigt Sæt Regler, som senere skulde revideres. Blandt disse var ogsaa den, at Generalsekretæren, naar han blev bekendt med et Faktum, som burde medføre Blokade, skulde forelægge det for Raadet, som saa skulde fremkomme med en Udtalelse om, hvorvidt Boycott burde etableres:

ning til i Artiklens 2. Stykke vedrørende militære Tvangsmidler, en absolut bindende Forpligtelse, selv om man, maaske for at skaane Staterne for det ydmygende i at faa en Ordre fra Raadet, overlader det til Medlemmerne selv at paase, at Forpligtelsen opfyldes. Sker dette imidlertid ikke, maa Forbundet kunne gribe ind med Trusel om Eksekution eller, maaske endnu mere effektivt, med Trusel om at boycotte den Stat, der ikke vil deltage i Boycotten.

Verdenskrigen har jo belært os om, at den Stat, der holder sig ude, ikke kan vente at faa Lov til at fortsætte sit økonomiske Samkvem med begge de stridende Parter ganske som i Fredstid. Forsaaavidt de stridende Parter har Magt til det, vil de begrænse den neutrale Stats Indførsel og Udførsel, for at de ikke paa en eller anden Maade skal komme Modparten til Gode.

Men selv om den neutrale Stats Frihed saaledes blev beskaaret, stod det den dog frit for, ja den var endog forpligtet til, saa vidt muligt, at opretholde sit Samkvem med begge de kæmpende Lande. Den kunde vedblivende drive Skibsfart paa begge Lande og udføre til dem, selv Krigsmateriale; dens Borgere kunde frit rejse til begge Lande, ja endog lade sig indrullere i deres Hære; den kunde holde sine Havne aabne for begge Parters Skibe og tillade selv Krigsskibe at reparere og indtage Kul til nærmeste Havn:

»Naar en Stat har overbevist sig om, at der, efter det i denne Udtalelse anførte, foreligger et Brud paa Pagten efter Artikel XVI, skal den tage Forholdsregler til Gennemførelse af Boycotten.« Efter Affattelsen af denne Resolution synes det, som om der, selv efter Raadets Udtalelse, tilkommer Staterne et vist Skøn over, om de anser sig forpligtede til at etablere Boycott. Forpligtelsen hertil er paa denne Maade blevet noget svækket.

Danmark, Sverige og Norge havde paa Forsamlingen forelagt Forslag om, at det særlig burde overvejes i Tilfælde af Boycott, hvilke Forholdsregler der burde træffes med Hensyn til Stater, som paa Grund af deres begrænsede Hjælpesikter og deres geografiske Beliggenhed vilde komme i en særlig farlig Stilling, hvis de i eet og alt opfyldte deres Forpligtelse til at etablere Boycott overfor en mægtig fredsbrydende Stat. Dette Forslag blev henvist til Blokadekommissionen.

den kunde yde Laan til de krigsførende og vedligeholde Post- og Telegrafforbindelse med dem.

Alt dette forandres nu med eet Slag, naar en Stat erklærer en uretmæssig Krig. Alle Forbundets andre Medlemmer skal da isolere den fuldstændig: Ind- og Udførsel til den er forbudt, al Skibsfart ophører, Jernbaner, Post- og Telegrafforbindelse standses, Rejser over Grænsen kan ikke mere finde Sted. Grænsen bliver med andre Ord en Krigsfront, selv om der ikke kæmpes aktivt langs den.

Ja, ikke nok hermed: man gaar et Skridt videre end under hidtidige Krige og paalægger Staterne en Pligt til at hindre, at andre Staters Borgere træder i nogensomhelst Forbindelse med det boycottede Land eller dets Borgere. Hvis f. Eks. en sydamerikansk Republik uretmæssigt erklærede en anden Krig, vilde Danmark herefter have en Forpligtelse til efter Evne at forhindre, at Rusland, selv om det stod udenfor Folkeforbundet, handlede med den angribende Stat eller paa nogen Maade traadte i Forbindelse med den. Hvorledes og med hvilke Midler denne Forpligtelse skulde gennemføres, er dog ikke angivet i Pagten.

Det er klart, at den Stat, der efterkommer sin Pligt til aabent og energisk at tage Parti mod en kæmpende Magt, ikke blot udsætter sig for betydelige økonomiske Ulemper og Tab, men ogsaa for militære Repressalier. Naar en Stat begynder en uretmæssig Krig og ved, at dette vil føre til, at alle dens Nabostater vil boycotte den, ligger det nær, hvis en af disse Nabostater maaske ejer Rigdomme af Kul, Fødemidler eller andet, som er nødvendigt til Krigens Førelse, da at begynde Krigen med at besætte denne Nabostat. Hvis denne ikke kan forsvare sig, og Forbundet ikke ved en militær Kraftanstrengelse bringer Besættelsen til Ophør, vil det maaske betyde, at den besatte Nabostat under hele Krigen maa finde sig i ogsaa at være boycottet og økonomisk dele Skæbne med sin Angriber.

Tanken om en saadan Skæbne kan jo vel virke afskrækkende paa den Stat, der overvejer, om den skal træde ind i Forbundet. Men paa den anden Side gives ogsaa meget vægtige Grunde til under en Krig heller at være indenfor Forbundet end udenfor det. Den Stat, der har valgt at staa udenfor og under en uretmæssig Krig nægter at deltage i Boycotten, kan nemlig herefter ikke længere paaberaabe sig de hidtidige Neutralitetsregler og i Kraft af dem kræve Ret til at handle baade med Forbundets Medlemmer og med den boycottede Stat. Efter Artikel XVI's ovenfor anførte Ordlyd, har nemlig alle Medlemsstater en Forpligtelse til at forhindre den Stat, der prætenderer at være neutral, fra at træde i nogensomhelst Forbindelse med den boycottede Stat. Hvorledes dette skal gennemføres, er der ikke angivet noget om, men formentlig vil det betyde, at den »neutrale« Stat bliver udsat for nøjagtig samme Boycott fra samtlige Forbundsmedlemmers Side, som den krigsførende Stat, uden maaske engang at kunne handle med denne, med mindre de har en Grænse tilfælles.

Med andre Ord: Valget kommer praktisk talt til at staa mellem, om man vil være boycottet af een Stat eller af samtlige Stater med Undtagelse af den ene. Dette er næppe noget Valg.

Dette saa meget mere som den Stat, der stiller sig solidarisk med de boycottende Stater, i Forhold til disse vil være i en adskillig gunstigere Stilling end en neutral Stat efter de tidligere gældende Regler. Denne blev altid betragtet med Mistro fra begge Sider; de søgte hver for sig at indskrænke Samkvemmet med den til et saadant Minimum, som var foreneligt med deres egne Interesser. Og de benyttede alle optænkelige Midler til at indskrænke dens økonomiske Frihed ved Licenssystemer, »Sorte Lister«, Handelsspionage og lignende. Selv om en Stat i Fremtiden kunde holde sig neutral, vilde den være underkastet alle disse Gener. Men nu er det efter Pagten ude-

lukket at holde sig neutral i en uretmæssig Krig. Og paa den anden Side er det forbundet med adskillige Fordele at staa solidarisk med de boycottende Stater. Man maa da være berettiget til at fortsætte sit venskabelige Samkvem med dem alle fuldstændig uforandret og — hvis man opfylder sine Forpligtelser prompte — være fritaget for alle de Indskrænkninger og Kontrolforanstaltninger, som en neutral Stat under en Blokadepolitik udsættes for, og som virker saa irriterende, fordi de føles som Overgreb fra de krigsførendes Side.

Pagten foreskriver endogsaa udtrykkelig i Artikel XVI, 3, at Medlemmerne gensidig skal bistaa hinanden i alle de økonomiske og finansielle Skridt, som følger af Boycotten, for, saa vidt muligt, at afhjælpe de deraf flydende Følger. Hvis f. Eks. en Stat ved at boycotte en anden afskærer sig selv fra vigtige Tilførsler af Kul, Raamaterialier el. lign., maa den være berettiget til at vente, at de andre Stater forsyner den med disse Varer. Hvis en Stat paa Grund af sit Naboforhold til den boycottede Stat lider ekstraordinært store Tab ved Boycotten, vil den maaske ligefrem kunne kræve Erstatning herfor under en eller anden Form, som for et Offer, den bringer i alles fælles Interesse for at gøre Blokaden effektiv.

Den Situation, hvori en Stat kommer ved at deltage i en Blokade efter Artikel XVI, har da, foruden de umiskendelige Farer, den rummer, ogsaa sine Fordele. Det er ørkesløst at søge at opgøre Balancen mellem Fordele og Gener; thi Opgivelsen af Neutraliteten var den Pris, Staterne maatte betale for at indtræde i Folkeforbundet.

Men Udtrykket: Opgivelse af Neutraliteten maa selvfølgelig forstaas ret. Det betyder ingeniunde, at de Stater, der som Svejts har været permanent neutrale, eller som de skandinaviske Lande har heldet til en konsekvent og principiel Neutralitet, behøver at opgive denne Politik og kaste sig ind i Verdenspolitik, tage Parti mellem konkur-

rerende Magtgrupper og slutte politiske Venskaber af mer eller mindre intim og bindende Art.

Tvertimod, hvis man ved Neutralitetspolitik rettelig forstaar en Politik, som af Princip kun forfølger retmæssige Formaal ad fredelig Vej, og kun nødtvungent under Angreb ude fra bekvemme sig til fjendtlige Foranstaltninger, da er en saadan Neutralitetspolitik selvfølgelig mere end nogensinde paa sin Plads indenfor Forbundet. Forskellen fra hidtil er kun den, at tidligere kunde en Stat holde sig tilbage, isoleret, indtil den selv blev angrebet, men nu erkender den, at enhver uretmæssig Krig er et Angreb paa Forbundet og derfor indirekte paa den selv, i Kraft af den internationale Solidaritet. En Neutralitetspolitik, som bestaar i at en Stat erklærer sig uinteresseret og udeltagende, naar Forbundet finder Anledning til at gribe ind med Tvangsmidler mod en fredsbrydende Stat, vil her baade faktisk og retligt blive noget ganske andet, end hvad man hidtil har forstaaet ved Neutralitet.

Selvfølgelig maa det vedblivende staa enhver Stat frit for i Kraft af sin Suverænitet at bestemme, hvorvidt den trods alt ønske at forfølge en saadan Politik. Den maa ved sig selv overveje Fordelene ved at holde sig isoleret, sammenlignet med Fordelene ved at indtræde i Forbundet og derved erhverve den Beskyttelse, det byder, men samtidigt paatage sig de Byrder, det paalægger.

Dette er imidlertid et Punkt, paa hvilket der blandt de store Nationer synes at herske noget misforstaaede Forestillinger: det er ikke ualmindeligt, at man indenfor Stormagterne ser Sagen i det Lys, at Folkeforbundet er oprettet som et Slags Verdenspoliti, der særlig vil komme de svage og forsvarsløse Stater til Gode. Det er derfor deres moralske Pligt, at tiltræde det og efter ringe Evne bidrage til at styrke det. De burde være glade for overhovedet at faa Lov til at nyde godt af dets Beskyttelse, skønt de ikke kan yde noget Ækvivalent derfor hverken i Militærmagt eller i økonomisk Medvirken. At nægte at tiltræde

eller at søge at unddrage sig de dermed forbundne Forpligtelser, er en skammelig Utaknemmelighed.

Hele denne Synsmaade er en naturlig Fortsættelse af de krigsførende Magters bristende Forstaaelse af de neutrale Staters Vanskeligheder under Krigen og deres mere uhildede Syn paa dens Aarsager og Følger. Denne Synsmaade fortjener imidlertid nøjere at analyseres og om muligt gendrives; thi den kommer stadig frem og spiller en Rolle ved Debatterne, dels om Forbundets Formaal og almindelige Politik, dels om dets Organisation og Forholdet mellem smaa og store Stater indenfor det og deres respektive Rettigheder og Forpligtelser. De hidtil neutrale Smaastater ønsker ikke og kan ikke staa sig ved hver Gang, de søger Ændringer i Forbundets Organisation eller Lettelser, eller større Indflydelse for sig selv, at blive mødt med en moralsk Misbilligelse, som stiller dem i et ugunstigt Lys og maaske endogsaa kan bringe dem til at tvivle om, hvorvidt de virkelig har Ret til at forfølge deres Krav og gøre det med fuld Energi.

Grundsynspunktet, udfra hvilket der i Reglen argumenteres, er dette, at efter Folkeforbundets Oprettelse bliver alle Krige, hvori det tager Parti, Retshaandhævelses-handlinger af ganske samme Art, som Statens straffende Retshaandhævelse overfor Forbryderen. Heraf slutter man, at da alle Stater er interesserede i Rettens Haandhævelse, maa de ogsaa alle være forpligtede til efter Evne at bidrage dertil.

Det er altid en farlig Sag at drage Analogier fra Retsordenen indenfor den enkelte Stat til den internationale Retsorden. Naar saadanne Analogier drages med den fornødne Forsigtighed og under stadigt Hensyn til de eksisterende Forskelle, kan de dog undertiden bidrage til at belyse det foreliggende Problem fra forskellige Sider.

Lad os tænke os det Tilfælde, at en forbitret Strejkekamp fremkalder Uroligheder, som Politiet ikke formaar at faa Bugt med. Det maa da aabenbart være Borgernes

Pligt, naar Staten paakalder deres Bistand, efter Eyne at bidrage til Fredens og Rettens Opretholdelse. Men dette forudsætter to Ting: at der eksisterer en bestemt formuleret Retsorden, som nøjagtig fastsætter, hvor langt henholdsvis de strejkende Arbejderes og Arbejdsgivernes Beføjelser strækker sig, og dernæst, at Borgerne har kunnet øve den dem tilkommende Indflydelse paa Fastsættelsen af denne Retsorden, og at de, hvis den viser sig utilfredsstillende, har Ret til ad fredelig Vej at søge den ændret, naar Konflikten er overstaaet.

Hvis Borgernes Indblanding paakaldes, uagtet de stridende Parters Rettigheder og Pligter ikke er behørigt definerede, bliver Resultatet kun, at hver fortolker dem efter sin Forstaaelse og sine Sympatier og bliver en Partigænger i Stedet for Medhjælper for Retshaandhævelsen. Det hele udarter da til en Magtkamp, og der er Fare for, at den oprindelig lokalt eller fagligt begrænsede Kamp skal omspænde det hele Samfund.

En Analogi fra dette Tilfælde kan oplyse os om de Farer, det kan medføre at afskaffe Neutraliteten i de internationale Stridigheder. Skal alle Stater af Forbundet kunne kaldes til at deltage i en Strid, som ikke direkte vedrører dem, maa der ydes dem de fuldeste Garantier for, at de virkelig kaldes til at bistaa i Rettens Haandhævelse og ikke til at tjene en Stormagts eller Stormagtsgruppes Særinteresser eller til at undertrykke en folkelig Bevægelse, hvis Formaal er berettiget og hvis Midler er lovlige. Uden dette nytter det simpelthen ikke, at Forbundet paakalder Nationernes Bistand, eller hvis de viser sig parate til at gribe ind, er der al Grund til at tro, at de handler ikke som Rettens Hjælpere, men som Partigængere, der haaber at kunne høste deres egen Fordel som Løn for deres Bistand.

Spørgsmaalet er altsaa det: Kan Forbundet siges at have etableret et saadant System af Retsregler, som er nødvendigt til at garantere en upartisk Retshaandhævelse.

Det drejer sig her især om de to Omraader, paa hvilke næsten alle de Stridigheder opstaar, som truer med Krig og derfor kan foranledige, at Forbundet paakalder samtlige Medlemmers Indgriben. Det første af disse Omraader er, hvad man kan kalde den internationale Samkvemsret: Reglerne om Indførsel og Udførsel, Indvandring og Udvandring, Skibsfart etc. Der er næppe noget Omraade, hvor Staterne er mere absolut utilbøjelige til at give Afkald paa deres uindskrænkede Suverænitet end netop dette. De indgaar villigt specielle Overenskomster om gensidige Indrømmelser med Forbehold om at kunne opsigte dem, naar de skønnes ufordelagtige eller generende. Men ingen af de ledende Stater vilde tænke paa at gaa med til Etableringen af en almenyldig Retsregel, hvorved den fraskrev sig Retten til at regulere sin udenrigske Handel efter eget Forgodtbefindende, afskære Konkurrenter fra at indføre deres Varer eller fra at indkøbe Raastoffer o. l. eller opgav Adgangen til at affatte sine Indvandringslove efter eget Forgodtbefindende. Folkeretten erkender, at Brug af denne Frihed til at udsætte en enkelt Nation for en særlig ugunstig Behandling undertiden maa opfattes som en »uvenlig Handling«. Men da den er fuldstændig lovlig, kan den ikke mødes paa anden Maade end med Repressalier — og dette selvfølgelig kun af en Stat, der har Styrke nok til at anvende dem. Overfor en overvunden Stat f. Eks. maa de skrappeste Forholdsregler af denne Art være paa deres Plads. En Retsorden, hvis eneste Princip paa det økonomiske Omraade er den konsekvent gennemførte »laissez-faire«-Politik, som giver de økonomisk stærkere Stater fuldstændig fri Haand til at undertrykke de svagere og til at bekrige de stærke, kan jo egentlig knap kaldes en Retsorden! Den giver ingen somhelst Mulighed for ad Rettens Vej at hjælpe de svage, saalidt som for at bilægge de mægtiges økonomiske Stridigheder, inden de forbitres i den Grad, at kun Vaabenmagt kan afgøre dem.

Naar man samtidig tager i Betragtning, at der næppe er noget, som i vore Dage ligger Staterne saa meget paa Hjerte, som selv at søge nye økonomiske Udviklingsmuligheder, og hindre andre Stater i at udnytte dem, maa man jo indrømme, at det er ikke noget opmuntrende Hverv at blive kaldet til at hævde Retfærdighed og Billighed i denne forbitrede Konkurrencekamp.

Og Udsigterne er ikke mere opmuntrende, naar man betragter den anden Side af den internationale Retsorden, som giver mest Anledning til internationale Stridigheder, nemlig de nationale og territoriale Rettigheder. Det eneste Princip, den internationale Retsorden hidtil har kunnet angive med Hensyn til Fastsættelsen af Grænser er det romerretlige: *beati possidentes*, med andre Ord: den evig uforanderlige Status quo. At dette Princip skulde kunne slaa til i vore Dage, hvor saa mange Grænser vakler og svajer, er ikke sandsynligt. Hvad har da Forbundet at byde paa? Intet andet end Artikel X's Garanti af alle bestaaende Grænser mod ethvert Angreb ude fra, og Artikel XIX's vage Bestemmelse om, at Forsamlingen kan henlede Staternes Opmærksomhed paa internationale Forhold, hvis fortsatte Bestaaen truer den internationale Fred.

Heri ligger aabenbart langt fra nogen tilstrækkelig Garanti for, at Forbundet aldrig vil benytte sin Magt til at undertrykke nationale Rørelser og modsætte sig Grænsereguleringer, eller politiske Nydannelser, som kræves af Princippet om den nationale Selvbestemmelsesret.

Tilbage staar endelig Beskyttelsen af de nationale Rettigheder. Det kan med god Ret siges, at det er en umulig Opgave overalt at bringe Statsgrænserne til at følge de nationale Grænser. Folkene maa lære at bringe deres nationale Aspirationer i Overensstemmelse med det praktisk mulige. Og dette kan de trygt gøre, naar der ydes de nationale Minoriteter fornøden Beskyttelse for deres sproglige og kulturelle Rettigheder.

Hvilken Beskyttelse yder da Forbundet for disse Ret-

tigheder? Folkeretten har hidtil betragtet det som et af dens Grundprincipper, at enhver Stat havde uindskrænket Herredømme over sine Undersaatter, og ingen fremmed Stat havde under nogensomhelst Omstændigheder Ret til at blande sig i dette Forhold.

Verdenskrigen var som bekendt en Kamp, blandt meget andet, for at hævde de undertrykte Nationaliteters Rettigheder. Fredstraktaten har frigjort nogle og draget sine Grænselinjer gennem andre Folkelegemers blodige Kød. Samtidig har den gjort disse Grænser evige og uforanderlige. Man tør vel derfor i hvert Fald gaa ud fra, at hvor en saadan Uret har været nødvendig af »strategiske« eller andre Grunde, har den tilsikret den fraskilte Del af Folkelegemet alle fornødne nationale Rettigheder?

Forbundspagten tilkendegiver kun ved absolut Tavshed sit Standpunkt. Den billiger stiltiende den gamle Folkerets Regel, at nationale Rettigheder er noget, som ikke vedkommer Folkeretssamfundet. Lige saa lidt som Forbundspagten med et Ord anerkender Nationernes Selvbestemmelsesret og Folkeafstemning som Middel til Grænsberigtigelser, lige saa lidt ymter den et Ord om de »uførløste« nationale Minoriteters Ret. De sejrende Stater har ganske vist paalagt deres besejrede Modstandere en Pligt til at respektere de nationale Rettigheder, og en lignende Pligt er paalagt visse af de allierede Smaastater — men under voldsomme Protester fra disses Side mod dette »Forinynderskab«, der nedsætter dem i en lavere Klasse — ikke fordi det krænker dem ved at tvivle om, at de vil respektere disse Rettigheder, men fordi det afskærer dem fra at handle efter eget Forgødtbefindende og saaledes nedsætter deres Suverænitet. Men om en almindelig Anerkendelse af Nationalitetsprincippet er intetsteds Tale.

Med andre Ord: den Retsorden, der er skabt, og som alle og enhver kaldes til at forsvare, medfører, at hvis en Grænseprovincs' Befolkning har hele sin Sympati paa den anden Side Grænsen og føler sine nationale, sproglige og

kulturelle Rettigheder krænkede, har Nabostaten ingen Ret til at klage eller søge Forholdene ændrede, og hvis Forbundet finder for godt at gribe ind, kan den kun fremkomme med en spagfærdig Henstilling. Hvis denne afvises, og Nabostaten griber til Vaaben for at befri sine undertrykte Landsmænd, har alle Ligaens Stater en Pligt til at stille sig paa den angrebnes Side. Neutralitet er forbudt og utilgivelig, naar det gælder at haandhæve Retsordenen!

Man kan naturligvis hertil sige, at saaledes vil Forbundet ikke handle. Selv om der ikke i Forbundspagten findes udtrykkelig Hjemmel derfor, vil den bruge fornøden fredelig Pression til at bevare Freden og hævde den nationale Selvbestemmelsesret i størst muligt Omfang. Det er muligt, men dette berører ikke det foreliggende Spørgsmaal: om der er skabt en præcis og skarpt defineret Retsorden, saaledes at de Stater, som kaldes til at opgive deres Neutralitet for at forsvare den, har fornøden Garanti for, at det, de forpligter sig til at forsvare, er Retten og ikke Vilkaarligheden eller blot status quo. Hvis man vil betragte det som en *moralsk Pligt* for disse Stater at give Afkald paa deres Neutralitet, kan det ikke nytte noget at opfordre dem til at indtræde som Medlemmer i en Politistat, hvor man vel har sørget for at organisere et imponerende Politikorps, men ikke for at skabe en Retsorden, som sikrer den rette Brug af Stavene.

Man vil maaske sige, at vi har ladet os vildlede af den Analogi, vi tog til Udgangspunkt, og ikke har benyttet den med den Forsigtighed, som vi paa Forhaand erkendte var nødvendig. Det er et urimeligt og utopisk Forlangende, at Folkeretssamfundet lige med eet skal kunne organiseres efter lige saa strenge Retsprincipper som et gammelt Statsamfund. Det maa have Tid til at opbygge sin Retsorden lidt efter lidt, gennem Erfaring og Praksis ganske ligesom Staterne har gjort det. Der er intet modstridende i at

have en eksekutiv Myndighed uden bestemte Lovregler at følge, tvertimod er det et velkendt historisk Fænomen.

Hertil er dog at bemærke, at hvad ovenfor krævedes var ikke saa meget skarpt udformede, detaillerede Retsforskrifter, som visse almindelige Principper, der angav de store Retningslinjer for den Politik, Forbundet skulde føre. Ligeberettigelse for alle Stater i den økonomiske Konkurrence, Folkenes Selvbestemmelsesret og Beskyttelse for de nationale Minoriteter er saare vage, almindelige Principper, som kun lader sig gennemføre i Praksis paa meget ufuldstændig Maade og under stadig Hensyntagen til mange faktiske Forhold. Men de angiver dog altid et Maal, et Ideal at stræbe hen imod, og ingen kan være i Tvivl om, at den hele Forbundspagt vilde have virket med en ganske anden moralsk Magt, hvis den havde anerkendt dem som sine Grundlove — saaledes som Præsident Wilson tænkte sig, da han formulerede sine berømte 14 Punkter.

Lad os imidlertid forsøge at se bort herfra og i Stedet derfor undersøge, om Forbundets Talsmænd med Rette kan hævde, at faste Regler ikke er nødvendige, da Forbundet har skabt en Retspleje, som byder al fornøden Garanti for, at Forbundets Styrke og derunder det beskedne Bidrag, som de hidtil neutrale Stater kan yde dertil, altid kun vil blive anvendt til Rettens og Retfærdighedens Haandhævelse.

Der er ganske vist skabt en staaende international Domstol. Men der er ikke givet den nogen fast Jurisdiction. Den skal kun træde i Virksomhed, naar de stridende Parter er enige derom. Og selve deres Forpligtelse til at søge en eller anden Voldgiftsdomstol er meget begrænset og ikke formuleret paa virkelig bindende Maade.

Hele den Udvikling, der har fundet Sted siden Haager-Konferencerne gennem individuelle Voldgiftstraktater er ladet uudnyttet i Pagten. Og selve dennes Bestemmelser angaaende Voldgiftens talrige tekniske Problemer staar

aabenbart langt tilbage for Haager-Konventionernes, uden at inkorporere disse.

For alle virkelig vigtige og krigssvangre internationale Tvistigheder anviser Pagten ikke anden Udvej end at lade Raadet eller subsidiært Forsamlingen afgøre dem, eller, hvis Enighed ikke kan naas, afgive en uforbindende Bættænkning over dem. Man kan vist nemt blive enige om, at Forsamlingen, der bestaar af mere end Hundrede Medlemmer af alle mulige Nationaliteter, ikke egner sig for en saadan quasi-judiciel Virksomhed. Men det samme kan med ikke mindre Ret siges om Raadet, hvis Majoritet bestaar af Repræsentanter for et Antal allierede Stormagter, og hvis Minoritet udgøres af et Antal Smaamagtsrepræsentanter udpegede af de samme Stormagter. Et saadant Raad, der er sammensat med rent politiske Formaal for Oje, kan neppe vente at finde nogen ubetinget Tillid som et upartisk Forum. Det løber den største Risiko for at blive gjort ubeslutningsdygtigt af een eller to Repræsentanter med Særsynspunkter eller Særinteresser. Dets Beslutninger har al Udsigt til at blive ikke upartiske Kendelser, men forkvaklede Kompromiser. Og de Vanskeligheder, som vil frembyde sig for Raadet som Domstol, formindskes ikke, men forøges tvertimod ved, at det selv skal gennemføre sine egne Kendelser. En saadan Sammenblanding af judiciel og udøvende Myndighed har aldrig hidtil vist sig heldig.¹

Vi har da ikke hidtil fundet opfyldt nogen af de Garantier, som maatte kræves for, at de neutrale Stater skulde føle sig forpligtede til at opgive deres Neutralitet og frivilligt forpligte sig til at tage Del i enhver opstaaet Strid.

Tilbage staar endnu det Krav, vi ovenfor opstillede om, at den, der skulde være rede til at optræde som Ret-

¹ Jvf. *Lansings* ovenfor citerede Udtalelse om den Beskyttelse, der for Smaamagterne vilde ligge i en fast Retsplejeordning i Modsætning til det af Stormagterne dominerede Raads politiske Myndighed.

tens Haandhæver, maatte have haft den ham rettelig tilkommende Indflydelse paa Fastsættelsen af denne Ret og Adgang til at søge den ændret ad lovlig Vej, hvis den viste sig utilfredsstillende. Vi behøver ikke at ofre mange Ord paa en Paavisning af, at dette Krav ikke er opfyldt overfor de neutrale Stater, som træder ind i Forbundet.

Pagtens Indføjelse som Led i Fredstraktaterne og den Maade, hvorpaa de neutrale Stater blev afskaaret fra at medvirke ved Pagtens Udformning, betyder, at de saa at sige maatte vedgaa Arv og Gæld efter Fredskonferencen ubeset. Det er Betingelsen for, at de overhovedet faar Lov til at være med. Og deres Udsigter til i Fremtiden at øve nogen Indflydelse i Forbundets Anliggender er ikke synderlig lysere. Det er andetsteds tilstrækkelig paavist, hvilken minimal Indflydelse, de vil have i Raadet, og hvorledes de Stemmer, som er tilstaaet dem i Forsamlingen, ingenlunde har den Betydning, det kunde synes, dels paa Grund af Forsamlingens meget begrænsede Myndighedsomraade, dels som Følge af den Stormagterne i Raadet tillagte Vetoret.

Paa Stormagternes Krav til Smaastaterne om, at de skal opgive deres Neutralitet og af al Magt og Evne understøtte Forbundets Afgørelser, kan de med Rette svare med et Krav om at faa den til deres Ofre svarende Indflydelse. Staar deres Ydelser i Menneskeliv eller økonomiske Ofre end ikke absolut set paa Højde med Stormagternes, kan Ofrene for dem blive mindst lige saa følelige. Det er selve Smaastaternes Eksistens, der staar paa Spil, hvis Forbundseksekutionen mislykkes og Folkeforbundet maaske brister. En saadan Risiko kan med fuld Ret kræves opvejet ved en rimelig Indflydelse paa de fælles Anliggender.

Maaske kan Smaastaterne gøre sig Haab om engang med Tiden at tilkæmpe sig en saadan rimelig Indflydelse indenfor Forbundet. Dettets løse og elastiske Forfatning udelukker ikke Haabet herom — skønt ingen af Forbunds-

pagtens Bestemmelser er mere skarpt formulerede og konsekvente end dem, der forbeholder Stormagterne deres Hegemoni. Man kan jo heller ikke opgive Haabet om, at Forbundet efterhaanden vil udvikle sig til at blive det, dets Ophavsmænd drømte om at gøre det til: en mægtig folkelig Organisation til Rettens og Retfærdighedens og den nationale Friheds Fremme.

Men foreløbig svarer det kun ufuldkomment til dette Ideal. De Statsmænd, der kommer med det ideale Krav i Baglommen og kræver af de neutrale Smaastater, at de gladeligen skal give Afkald paa deres Neutralitet og om fornødent sætte hele deres Eksistens paa Spil for højere Formaals Skyld, er det da ikke vanskeligt at vise tilbage. Ingen har Ret til at tale overlegent moraliserende om Smaastaternes Mangel paa Mod og Offervilje, fordi de ikke lægger alle personlige Hensyn til Side og med ublandet Begjstring slutter sig til Forbundet. Thi dette byder, som paavist, ingenlunde paa de moralske og juridiske Garantier, som alene kunde gøre det til en moralsk Pligt at følge det uden Frygt og Betænkning.

Forbundet er i sin nuværende Skikkelse ikke saa meget en nyskabt Retsorden som en Magtorganisation til med alle Midler at opretholde Freden og status quo. En saadan Organisation kan have sin fulde Berettigelse og Værdi. Smaastaterne, som mer end nogen trænger til Beskyttelse, er de første til at indrømme dette. Men da de kun har Valget mellem at tage Forbundet, som det staar, eller blive udenfor i Kulden, er det simpelthen deres Pligt grundigt og omhyggeligt at undersøge, om de Fordele, det byder, overvejer de Farer, det medfører. Og det er ligesaa ubetinget deres Ret og Pligt at søge at opnaa saa gunstige Betingelser, saa lidet trykkende og faretruende Vilkaar som muligt. Der er ingen Grund til at tro, at andre vil varetage deres Interesser; de er selv de nærmeste til at gøre det.

Det er derfor misvisende, naar visse af Stormagternes

Statsmænd har formuleret Spørgsmaalet derhen, om de neutrale Smaastater herefter vil være rede til sammen med Stormagterne at bekæmpe Uretten, eller om de vil skulke sig fra denne moralske Pligt. Spørgsmaalet er, om Smaastaterne ser deres Fordel ved at melde sig ind i den store Forsikringsanstalt, som kaldes Nationernes Forbund, og betale de Præmier, som den kræver af sine Medlemmer. Dette er ikke noget moralsk Problem, men et rent Forretningsspørgsmaal. Ingen har derfor heller Ret til at for- tænke Smaastaterne i, at de søger saa vidt muligt at begrænse deres Ansvarlighed i Foretagendet. Stifterne har jo paa Forhaand sikret sig, hvad det kom dem mest an paa, og det vil dog altid i Fremtiden blive deres lille Kreds, som faar den afgørende Indflydelse og kommer til at fordele baade Rettigheder og Byrder. Smaastaterne er da i deres gode Ret til at søge at sikre sig mod, at disse Byrder vil blive altfor trykkende og kommer til at overveje den Sikkerhed, som det hele Foretagende byder paa.

FORHOLDET TIL DE UDENFORSTAAENDE STATER

FOLKEFORBUNDET er efter sin Natur og Opbygning ikke nogen Overstat, som har en iboende Myndighed til at agere Ordenspoliti for hele Verden og give Ordre til Staterne. Det vilde være i Strid med disses Suverænitet og vilde forekomme dem ganske utaaleligt. Forbundet har kun den Myndighed, som Medlemmerne frivilligt har overladt det, den Gang de indtraadte. Dets hele Eksistens og Virksomhed hviler paa Frivillighedens Grund.

Ud fra dette Synspunkt har Forbundet da ikke nogen-
somhelst Ret til at blande sig i de Staters Anliggender, som ikke har tiltraadt det. De maatte frit kunne kriges indbyrdes, og Angreb paa dem fra et Forbundsmedlems Side maatte være tilladeligt.¹

Eet er jo imidlertid de Grundprincipper, Folkeforbundet maatte tage over fra den nedarvede Folkeret og anerkende, hvis Staterne skulde være villige til at indtræde. Noget ganske andet er at gennemføre disse Principper i alle deres Konsekvenser, selvom man derved kommer i Strid med Forbundets Formaal. Det maa erkendes, at For-

¹ Det var ud fra dette Synspunkt, at Forbundsraadet nægtede at tage Hensyn til Tysklands Klage til det over de Allheredes Besættelse af tysk Territorium for at fremtvinge Betaling af Skadeserstatningen. Raadet svarede, at denne Sag kun kunde tages op paa Begæring af et Medlem af Forbundet, og en saadan Begæring forelaa ikke.

bundets Trivsel kræver, at det selv efterhaanden udarbejder sine egne Folkeretsregler, som kan træde i Stedet for den Del af den gamle Folkeret, som ikke mere svarer til Tidens Krav.

Paa adskillige Punkter har man ved Udarbejdelsen af Pagten fraveget Konsekvensen af Folkeretsprincipper, som man i Teorien har givet sin fuldeste Tilslutning. Faa Steder er dette mere iøjnefaldende end i Pagtens Art. XVII, som handler om Forbundets Forhold til de Stater, som ikke er Medlemmer.

Der er ikke gjort nogen Forskel paa, om disse Stater er bleven nægtet Optagelse, — maaske endog ekskluderet — eller om de ikke har ønsket at indtræde. Maaske har man haft en Fornemmelse af, at det i begge Tilfælde maatte være Stater af anden Kvalitet, hvis Suverænitet man ikke skyldte den samme kvalificerede Agtelse, som tilkom Medlemsstaterne.

Det er klart, at hvis Forbundet virkelig skal have Held til at opretholde Freden mellem sine Medlemmer, kan det ingenlunde være ligegyldigt, hvad der foregaar udenfor dets Omraade. Hvis et Medlem kommer i Strid med en udenforstaaende Stat, og Striden tilspidnes til Krig, bringes Forbundet i en vanskelig Situation. Selvom det er to udenforstaaende Stater, som kommer i Kamp, kan Tvisten let brede sig til Forbundets Medlemmer og saaledes forstyrre Freden mellem dem.

Pagtens Fædre har derfor bemyndiget Forbundet til at optræde som Ordenshaandhæver for den hele Verden.

Naar en Tvist opstaar mellem to Stater, og den ene af dem, eller de begge, staar udenfor Forbundet, skal dette opfordre til Tiltræden for dette Tvistemaals Vedkommende, paa saadanne Betingelser som Raadet skønner retfærdige, vistnok især med Hensyn til en pludselig Forøgelse af Rustningerne. Akcepteres Opfordringen, betyder det, at de to Stater paatager sig en Forpligtelse til at under-

kaste sig de i Art. XII til XVI fastsatte Regler om Voldgift og Undersøgelse ved Raadet.

Det er dog ikke givet, at de almindelige Regler kan komme til Anvendelse ganske uforandret, og Art. XVII bemyndiger derfor Raadet til at tilpasse dem paa saadan Vis, som skønnes retfærdig.

Saasnart Indbydelse til at tiltræde Forbundet er udstedt, betragter dette sig som berettiget til at optage Tvistens Realitet til Drøftelse, og Raadet skal da øjeblikkelig foranstalte en Undersøgelse af Tvisten og anbefale saadanne Skridt, som skønnes mest egnede.

Arten af disse Skridt kommer ganske til at afhænge af det Svar, der gives paa Opfordringen til at indtræde. Hvis den ene stridende Part indtræder, eller allerede er Medlem, og den anden afslaar Indbydelsen, kommer Art. XVI til Anvendelse: det vil sige: Forbundet tager Parti for den, der er Medlem, og de andre Medlemmer vil eventuelt have en Forpligtelse til at etablere Boycott og skride til militær Eksekution. Hvis imidlertid den udenforstaaende Stat holder Fred, og Medlemsstaten angriber den, siges det ikke, hvad der skal ske, men Forbundet kan sikkert i saa Tilfælde ikke tage dens Parti. Det vilde være imod dets Grundprincip: aldrig at hjælpe en Angriber.

Hvis begge de stridende Parter staar udenfor Forbundet og afslaar at indtræde, har det jo ingen Anledning til at tage Parti mellem dem, og det kan ikke efter Art. XVI paalægge Medlemmerne at boycotte Angriberen eller stille Militærmagt imod ham. Forbundet kan imidlertid ikke opgive at interessere sig for Tvisten, da den frembyder en Fare for, at Krigstilstanden skal brede sig. Følgelig foreskriver Pagten, at Raadet skal tage saadanne Skridt og udtale saadanne »Anbefalinger«, som skønnes egnede til at forebygge Fjendtligheder og medføre en fredelig Løsning. Disse Skridt kan dog kun blive af rent diplomatisk Art, medmindre Medlemmerne frivilligt maatte gaa med til at anvende Boycott eller Militærtvang.

Det er aabenbart, at Folkeforbundet ved disse Bestemmelser opkaster sig til Politimagt for hele Verden, ogsaa for den Del af den, som staar udenfor Forbundet. Selvom dette er i Strid med det af Pagten selv saa stærkt hævdede Suverænitetetsprincip, kan gode praktiske Argumenter anføres derfor. Blandt andet vil det jo aabenbart være et væsentligt Motiv for Staterne til at indtræde i Forbundet, thi hvis de dog i paakommende Tilfælde skal finde sig i dets Indblanding, er det klart, at de staar sig ved ogsaa at nyde Fordelene og ved at kunne gøre deres Indflydelse gældende indenfor Forbundet, fremfor at stille sig genstridige og fornægte den internationale Solidaritet. Selvom Forbundet har den allerhæderligste Vilje til at være fuldstændig upartisk, vil der altid være en nærliggende Fare for, at det skal være forudindtaget, naar det gælder at dømme mellem en Medlemsstat og en Stat, der har søgt at skulke sig fra alt Samarbejde ved at nægte at indtræde i Ligaen.

Desuden maa det erindres, at den, der indtræder ekstraordinært for en speciel Tvists Vedkommende, maa opfylde de Betingelser, Raadet maatte finde for godt at opstille for saadan Tiltræden, og Nægtelse heraf vil let faa Udseende af Genstridighed. Endelig kan der være Tvivl om, hvilken Repræsentation der tilkommer den Stat, der saaledes tiltræder midlertidigt. Det siges intet Steds, at den har Ret til en Repræsentant i Raadet eller i den internationale Domstol, naar dens Sag kommer for. Det vilde aabenbart være uretfærdigt, om den ikke fik det, men en saadan nyindtraadt speciel Repræsentant vil under alle Omstændigheder ikke nyde samme Indflydelse og Autoritet, som et fast Medlem.¹

¹ Den svejtsiske Kommentar (Pag. 56) gaar ud fra, at den specielt indtraadte Stat ikke kan kræve fuld Ligestilling med sin Modstander i Henseende til Repræsentation, og at der i det hele ikke er givet den tilstrækkelige Garanti for Upartiskhed. I Aalands spørgsmaalet, som blev indbragt for Raadet af Storbritannien, forinden *Finland* endnu var optaget i Forbundet, havde *Sverige* som en Selvfølge en Repræsentant i Raadet, naar denne Sag kom for,

Kun Jagttagelse af den fuldstændigste Upartiskhed og Ligestilling mellem Parterne kan berettigede Forbundet til at optræde som Politimagt overfor Stater, som ikke selv har givet sig ind under dets Myndighed.

Desuden maa det erindres, at den udenforstaaende Stat ingenlunde behøver at have nægtet at indtræde, men maaske er bleven ekskluderet, nægtet Adgang eller aldrig opfordret til at indtræde.

Saalænge Forbundet endnu er saa langt fra at være universelt, som i Øjeblikket, er det overhovedet en meget betænkelig Sag for det at agere selvbestaltet Politimyndighed. Dette vilde være naturligt og passende, naar Forbundet kunde siges at omfatte praktisk alle civiliserede Stater. Da vilde det have en iboende Myndighed, som de enkelte outsider-Stater meget vanskelig kunde unddrage sig. Men med tre Stormagter og adskillige mindre Stater staaende udenfor — af meget forskellige Aarsager — vil det aabenbart være overmaade vanskeligt for det at paatage sig en Myndighed, som det kun kunde øse af sin Stilling som Repræsentant for den universelle internationale Opinion.

Overfor i hvert Fald enkelte af de udenforstaaende Stater vil Forbundet ikke kunne optræde med nogetsomhelst Eftertryk, hverken moralsk, økonomisk eller militært. Det er derfor vistnok at vente og haabe, at Forbundet foreløbig kun med yderste Forsigtighed vil gøre Brug af den det i Art. XVII tillagte Myndighed til at blande sig i sine Naboers Anliggender.

men om Finland siges det i Raadets officielle Rapport, at »dets Repræsentant var til Stede med Sveriges Samtykke, skønt Finland endnu ikke var Medlem af Forbundet.« Dette kan jo ikke siges at være fuld Ligestilling, naar det var baseret paa courtoisie fra Sveriges Side.

RUSTNINGERNES INDSKRÆNKNING

VERDENSKRIGEN har gjort mere, end selv den mest vedholdende Agitation nogensinde kunde udrette for at overbevise Nationerne om, at en Indskrækning af Rustningerne er en bydende Nødvendighed, om ikke Staterne skal segne under Byrden, og alle Kulturformaal lide ubodelig Skade.

Finanskonferencen i Bruxelles fremhævede det som et af de allervigtigste Punkter blandt deres Raad til Regjeringerne, at Rustningerne skal og maa nedsættes, om der igen skal blive Ligevægt paa Statsbudgetterne og kunne finde en fornyet Kapitalopsamling Sted til at erstatte Krigens Ødelæggelser.

Men vi har hørt det saa tit rundt omkring i Stormagterne, dette Nødskrig fra Finansministre og Bankmænd, og hidtil har det aldrig kunnet trænge igennem, naar straks efter Politikere og Militærsagkyndige stod op og forkyndte, at en værdig og kraftig Politik til Hævdelse af de nationale Interesser kun kunde føres støttet paa en kraftig Hær og Flaade. Da veg alle finansielle Betænkeligheder. Selv de, der var Modstandere af en aggressiv imperialistisk eller chauvinistisk Udenrigspolitik, mindedes den gamle Sætning: Si vis pacem, para bellum, og selve deres Ængstelighed drev dem i Armene paa Kaprustningernes Talsmænd.

Det var da nødvendigt at sætte ind med en kraftig

Agitation ud fra andre Synspunkter for at overbevise Folkene om, at denne gamle Maksime, der skyldtes Oldtidens største Erobrerfolk, er en Sofisme af skadeligste Art.

Forbundspagtens Ophavsmænd har erkendt dette og uforbeholdent udtalt det. I Pagtens Artikel VIII hedder det:

»Forbundets Medlemmer erkender, at Fredens Bevarelse kræver en Nedbringelse af Rustningerne til et saadant Minimum, som er foreneligt med Nationernes Sikkerhed og Fællesaktion til Gennemførelse af internationale Forpligtelser.«

Dette er en utvetydig Anerkendelse af det eneste Synspunkt, udfra hvilket Rustningerne med Eftertryk kan bekæmpes: at Rustningerne, saa langt fra at svare til deres Formaal, tværtimod forøger Faren for Krig. Kaprustning er ensbetydende med permanent Uro, stadig kunstigt vedligeholdt Mistanke mellem Nationerne og vedvarende Frygt for, hvis man ikke selv slaar først, da at blive gjort til Genstand for et Overfald.

Hvis man vil stræbe efter at opbygge et Verdenssamfund, i hvilket Freden er den normale Tilstand og Retten den herskende Magt, kan dette kun ske ved at standse Kaprustningerne. Folkeforbundets Oprettelse er en Erkendelse fra Staternes Side af, at de, som det siges i Pagtens Fortale, vil »gennemføre international Fred og Tryghed ved at paatage sig en Forpligtelse til ikke at gribe til Vaaben, ved at vedligeholde aabenhjertige Forbindelser mellem Staterne, byggede paa Ret og Retfærdighed, og ved at fastslaa Folkerettens Regler som den virkelige Rettesnor for Regeringernes Handlinger.« Et saadant internationalt Retssamfund har aabenbart ingen Plads for Kæmpehære og Flaader, saa sandt som Besiddelsen af Magt altid rummer en alvorlig Fare for dens Anvendelse. I et Samfund, hvor alle Borgere gaar rundt med Revolvere i Baglommen,

er Faren for Mord og Drab overhængende. Et velreguleret Samfund tager derfor den Forsigtighedsregel at forbyde sine Borgere at bære Vaaben, fordi det paa en Gang er farligt og overflødigt.

Folkeforbundets Oprettelse var da det rette Tidspunkt til for Alvor at tage fat paa Problemet om en Nedsættelse af Rustningerne. Saa meget mere som Tidspunktet ogsaa af andre Grunde skulde synes særlig gunstigt; dels fordi Verdenskrigen havde bragt Rustningerne op til et Maximum, som er uudholdeligt for de forarmede og udpinte Nationer, og dels fordi Tysklands Militærmagt var brudt for lange Tider og den anden store østlige Militærmagt, Rusland, var saa afmægtig og desorganiseret, at den næppe frembød Fare for Angreb af større Betydning. Samtidig med, at Pagten erkender, at Nedrustning er en Nødvendighed af Hensyn til Verdensfreden, udtaler den imidlertid, at Nedsættelsen ikke bør gaa videre end foreneligt med national Tryghed og Muligheden for ved Fællesaktion at gennemtvinge Opfyldelsen af internationale Forpligtelser.

Meningen med dette Forbehold er ikke ganske klar, og Tankegangen synes ikke helt logisk. Ved Udtrykket »national Tryghed« maa der være tænkt, ikke paa Opretholdelse af Ro indadtil gennem et tilstrækkeligt Politikorps, men paa Beskyttelse mod Angreb udefra. Pagtens Grundtanke er imidlertid, som vi allerede har set, at Nedrustning netop er det bedste Værn til Fredens Oprettelse og Staternes Beskyttelse.

Jo mere Hær- og Flaadestyrkerne reduceres, desto mindre bliver Faren for deres Anvendelse, og vi kan let tænke os dem reducerede til et saadant Minimum, at de ikke længere vilde være tilstrækkelige til et effektivt Angreb paa en anden Stat.

Det er derfor ulogisk at give Staterne en Ret til at modsætte sig Nedsættelse af deres Rustninger under Paaberaabelse af Hensynet til deres nationale Sikkerhed — forudsat naturligvis, at Nedsættelsen foregaar forholds-

mæssigt over hele Linjen. Og det er ikke blot ulogisk, men tilintetgørende for selve Formaalet, thi det er klart, at naar en Stat modsætter sig en Nedsættelse af dens Rustninger, vil andre Stater gøre det samme, idet de ellers vilde føle sig truede af den genstridige Stats overlegne Militærberedskab. Paa den Maade kan man da aldrig komme et Skridt videre med Nedrustningen.

Paa ganske samme Maade er det selvmodsigende, naar Forbundspagten bestemmer, at Rustningerne ikke skal nedsættes udover, hvad der er foreneligt med Fællesaktion til Gennemtvungelse af Opfyldelsen af internationale Forpligtelser. Forbundets Fædre har i Erkendelse af, at det maatte være udrustet med effektive Tvangsmidler, valgt den Vej, som skønnedes den letteste til at tilvejebringe dem, nemlig ved at lade Forbundets Hærmagt bestaa af Kontingenter af samtlige Enkeltstaters Militærstyrke. Man kunde tænke sig Forbundet alene udrustet med Militærmagt og Enkeltstaterne uden saadan, eller man kunde tænke sig Forbundet i Besiddelse af en særlig Hærmagt ved Siden af Enkeltstaternes. Ingen af disse to Fremgangsmaader skønnedes imidlertid praktisk. Man valgte i Stedet den bekvemmeste Udvej: at lade Enkeltstaterne beholde deres Hære og gøre dem til eventuelle Kontingenter i Forbundshæren.

Derved er man aabenbart kommet i et Dilemma: jo mere man reducerer de nationale Hære, desto mere reducerer man den Styrke, som Forbundet skulde trække paa. Hvis Reduktionen blot foregaar gradvis og forholdsmæssigt, er det klart, at alle Hære med Undtagelse af een maa være stærkere end den ene. Hvis Forbundet altsaa blot kan regne med, at det store Flertal af Stater vil stille sig solidarisk med det og yde Tropper, skulde det da ikke have nogen Vanskelighed ved at hævde sin militære Overlegenhed over en enkelt eller nogle faa genstridige Stater.

En forholdsmæssig Nedrustning vil da aldrig rumme nogen Fare for Forbundets Militærmagt, og det er ulogisk

og uheldigt, at Pagten har ment til sin Principudtalelse om Rustningsindskrænkningerne at burde føje de to Forbehold om en Minimumsgrænse som Reduktionerne ikke kan overskride. Disse Forbehold er aabenbart, som saa mange andre ligesaa ulogiske og uheldige Forbehold i Pagten, Udtryk for de Betæneligheder, som Pagtens Modstandere opkastede, og de Vanskeligheder, som selv dens Tilhængere havde ved at frigøre sig fra den traditionelle Tankegang. Disse Forbehold er et af de mange Kendetegn paa, at Pagten var udkommet af et Kompromis mellem Talsmændene for de nye fredsvenlige antimilitaristiske Tanker, og de »Realitetspolitikere«, som ikke nærede nogen Interesse for Folkeforbundet, medmindre de kunde gøre det til et Forbund til Gennemtvungelse af Fredstraktaten. De første fik gennemført deres Principudtalelse om Nedrustningens Nødvendighed for Freden. De sidste fik indføjjet Forbeholdene, som staar i logisk Modstrid med Grundprincippet. Denne logiske Modsigelse bliver psykologisk forklarlig, hvis man i Artiklens Passus om »Gennemførelsen af internationale Forpligtelser« i Stedet for de to sidste Ord sætter »Versailles-Traktaten«. Hvad man havde i Tanken ved Indføjelsen af dette Forbehold var sikkert mere end noget andet, at Rustningsnedsættelserne ikke paa nogen Maade maatte paavirke Muligheden for at gennemtvunge Fredstraktaterne med Militærmagt; derfor maatte der om fornødent aabnes de store Militærmagters Adgang til stadig at holde en respektindgydende Hærsstyrke, og derfor maatte Forbundet have Mulighed for at rejse en saadan Militærmagt, at det virksomt kunde medvirke til Gennemtvungelsen.

Derfor fik Nedrustningsbestemmelsen den uklare og selvmodsigende Formulering, den nu har. Som den staar, kan den fortolkes omtrent, som man ønsker det, bringes til at tjene hvilket Formaal man vil. Denne Uklarhed bliver ingenlunde mindre betænkelig derved, at det er det af Stormagterne dominerede Raad, i hvis Hænder man har

lagt Bestemmelsens Gennemførelse og Udformningen af Reglerne for Rustningernes Indskrænkning.

Uklarhedens uheldige Følger forøges yderligere derved, at Artiklen ikke giver nogensomhelst Vejledning til, hvorledes Indskrækningen skal gennemføres. Det siges kun, at Raadet skal udarbejde et Forslag for hver enkelt Stat under Hensyn til dens geografiske Beliggenhed og øvrige Omstændigheder. Det siges ikke engang, men maa underforstaas, at Indskrækningen skal ske forholdsmæssigt for alle Lande, saaledes at man ikke kan foreslaa en enkelt Stat en betydelig Nedsættelse og samtidig lade dens Nabostat beholde sin fulde Styrke som en Trusel mod den.

Dette vilde simpelthen være upraktisk, thi de af Raadet udarbejdede Planer siges udtrykkeligt kun at være Forslag til Regeringernes Overvejelse. Staterne maa i Kraft af deres Suverænitet have fuld Frihed til at forkaste disse Planer. Og man maa gaa ud fra, at en Stat ikke vil samtykke i en foreslaaet Indskrænkning, forinden den har faaet Sikkerhed for, at en tilsvarende Indskrænkning vil blive foreslaaet dens Nabostater og akcepteret af disse. Planerne maa altsaa udarbejdes for alle Stater samtidig eller maaske for Grupper af Nabostater, hvis Militærstyrker skal holde hinanden i Skak.

Naar Planerne først er udarbejdede og vedtagne af Staterne, maa disse ikke egenmægtigt forøge deres Militærberebthed. Heri ligger maaske den væsentligste Realitet i Artiklen om Nedrustning. Man kan tvivle om, hvorvidt det vil være muligt at opnaa Enighed blandt nogle og fyrretyve Stater, som hver har deres Formaal at forfølge og deres Farer at forebygge, om nogen væsentlig Nedsættelse. Men en hel Del vil allerede være vundet, hvis det lykkes at bevare den militære status quo. Hvor trykkende end Byrden herved maatte være, vil man dog saa være sikret mod den feberagtige Uro og Nervositet, som bringer Staterne til stadig at vogte paa hinandens Rustninger, til stadig at mistænke hinanden for at ville opnaa et hemme-

ligt Forspring og til stadig at ville forebygge det ved at komme Modstanderen i Forkøbet. Paa denne Maade oparbejdedes den nervøse Uvejrstemning, som herskede i de sidste Aar før Verdenskrigen og forberedte denne.

Ganske vist maa man efter Pagtens System med Ængstelse se hen til Tiaarsperiodens Udløb, naar en almindelig Revision skal finde Sted. Henimod dette Tidspunkt kan man forudse, at Rustningsagitationen og den nationale Opvildelse vil antage en faretruende Karakter. Men der vil dog i hvert Fald blive Perioder ind imellem, hvor der vil herske forholdsvis Ro, og hvor den sunde Fornuft vil faa Lejlighed til at gøre sig gældende.

Det siges i Pagten udtrykkeligt, at Planerne skal gaa ud paa Nedsættelse, saa der synes ikke for Raadet at være nogen Hjemmel til at foreslaa en Stat, at den skal forøge sine Rustninger for at komme op paa samme Niveau som andre Stater. Konsekvensen heraf skulde synes at være, at en Stat efter at have accepteret en af Raadet udarbejdet Rustningsplan, frit maa kunne nedsætte sine Rustninger inden Tiaarsperiodens Udløb. Herom siges imidlertid intet, og det er klart, at en saadan uforudset Nedsættelse vilde bringe Forstyrrelse i den militære Ligevægt, som Raadet har tilstræbt. Pagten indeholder imidlertid intet herom, og Afgørelsen af dette Fortolkningsspørgsmaal vil da komme til at afhænge af Raadets Forgødtbefindende.

Alle de teoretiske Diskussioner, som gennem Aartier har været ført mellem Nedrustningens Tilhængere, har ikke formaaet at bringe Klarhed over, hvorledes man kan finde et Fællesmaal, som kan benyttes ved Sammenligning mellem og Begrænsning af Staternes Rustninger. Forbunds-pagten er ogsaa ganske gaaet uden om dette Spørgsmaal og overlader dets Løsning til Raadet. Det er klart, at skal Nedrustningen foregaa nogenlunde forholdsmæssigt i de forskellige Stater, maa der findes en Slags Maalestok for deres Militærberedskab. Men hvorledes kan man maale Infanteri med Artilleri og Rytteri, eller Regimenter med

Slagskibe? Det kan allerhøjest ske ved et løseligt Skon. I vore Dage, hvor det tekniske Beredskab spiller en saa kolossal Rolle, er det ganske misvisende blot at tælle Hærstyrkerne; ikke blot deres Uddannelse, men især deres Udrustning er en ganske afgørende Faktor. Deres relative Styrke vil maaske i Krigstilfælde vise sig at afhænge af tekniske Opfindelser, som hidtil har været hemmeligholdt.

Derfor vil det hellerikke være en fuldt tilfredsstillende Løsning blot at sætte en Grænse for Militærbudgetterne og give hver Stat fri Adgang til at afgøre, hvorledes den vil anvende den fastslaaede Maksimalsum, som maa ofres paa Rustninger.

Derfor er det heller ikke fuldt betryggende, naar Pagten foreskriver, at Staterne, for at muliggøre Kontrollen med, at de ikke overskrider de tilladte Rustninger, skal give hinanden fuldstændige og oprigtige Oplysninger om deres Hær- og Flaadeprogrammer. De Oplysninger, som saaledes udveksles, vil formodentlig kun blive saadanne, som ikke kan holdes hemmelige, fordi de maa drøftes af Rigsdagen, og som man ogsaa hidtil har givet Militær- og Flaadeattachéer fri Adgang til. Det kan næppe nytte noget at tro, at Staterne, selvom de forpligtede sig dertil, vilde give hinanden aabenhjertige Oplysninger om militærtekniske Opfindelser, Konstruktion af Undervandsbaade, Flyvemaskiner og langt rækkende Kanoner, Fabrikationen af Sprængstoffer, giftige Gasarter og lign. Tvertimod, jo mere aabenhjertig man er med Hensyn til sit øvrige Militærberedskab, desto mere Vægt vil man lægge paa i Hemmelighed at overgaa sine Modstandere i tekniske Hjælpe-midler, som kan holdes strengt hemmelige.

Der er ingen Mulighed for at øve en effektiv Kontrol med, at Staterne virkelig opfylder deres Forpligtelse til ikke at overskride et vist Rustningsmaksimum. Bortset fra den Kontrol, som ligger i deres egne Opgivelser, har Forbundet ingen Adgang til at konstatere Omfanget af deres Militærberedskab. Der er intet Steds givet Forbun-

det Ret til at udsende Repræsentanter, som kan foretage en Undersøgelse paa Stedet af en Stats Rustningsberedskab for at opnaa Sikkerhed for, om den har overtraadt sine Forpligtelser i saa Henseende.

Men selvom det paa en eller anden Maade skulde blive notorisk, at en Stat har krænket dem, er det ingenlunde klart, hvorledes Forbundet med Eftertryk kan gribe ind. Det vil aabenbart være et groft Tillidsbrud, en Stat begaar ved at ruste udover det Maksimum, der er den tilladt. Forholdet vil ganske svare til det, der foreligger, naar en Mand tegner Dobbeltforsikring og derved svigagtigt udsætter de andre Forsikrere og Samfundet for en ekstraordinær Risiko. Dette er strafbart, men der er ingen Straf fastsat for den Stat, som ved, trods udtrykkelige Løfter at ruste mere end sine Naboer, paafører dem den Ekstrarisiko, som ligger i dens overlegne Militærvæsen og Fristelsen til at bruge det til Angreb. Den eneste Garanti herimod vil være Udsigten til at et saadant lumskeligen forberedt Angreb vil bringe alle Forbundets andre Medlemmer til at stille sig solidarisk med den angrebne. Men saalænge det ikke kommer til Angreb, er der intet foreskrevet om, hvad Forbundet skal foretage sig overfor den Stat, som ikke overholder sine frivilligt paatagne Rustningsbegrænsninger. Et saadant Brud paa Tro og Love kan maaske medføre Eksklusion — hvis Forbundet anser sig for stærkt nok til at kunne undvære vedkommende Stat, eller til at tvinge den gennem den blotte Trusel om Eksklusion: Formodentlig vil den første Virkning af en enkelt Stats Overskridelse blive, at alle andre Stater da erklærer, at dette Løftebrud berettiger dem til at handle ligesaa, og at de i Selvforsvar er nødt til atter at genoptage Kaprustningerne.

Forbundspagtens Rustningsbestemmelse er da, naar alt kommer til alt, ikke blot uklar og selvmodsigende, men hvad man i Retsvidenskaben kalder en *lex imperfecta*, en Lovregel, som foreskriver, hvorledes man skal handle, men

ikke paalægger nogen Straf eller Bod for Overtrædelsen af denne Regel.

Der skal ifølge Pagtens Art. IX nedsættes en permanent Kommission til at bistaa Raadet med Gennemførelsen af Rustningsbestemmelserne, men der siges intet hverken om denne Kommissions Sammensætning eller Myndighed.

Efter Pagten er der ikke tillagt Forsamlingen nogen særlig Myndighed i Rustningsanliggender. Men dette forhindrede ikke, at Forsamlingen straks paa sit første Møde tog Problemet op og tilkendegav sine Ønsker om, at det nu endelig engang underkastedes en Realitetsbehandling. Forsamlingen udtalte sig for Oprettelsen af en Kommission, bestaaende ikke af Militære, men af politiske, sociale og økonomiske Sagkyndige, til Udarbejdelse af et Forslag til Rustningsindskrænkning. Af et Udvalg udarbejdedes desuden et Udkast til en Resolution, hvorved Raadet opfordredes til at foreslaa de forskellige Regeringer, at de ikke i de to Finansaar, som følger efter næste Finansaar, altsaa i 1922—23 og 1923—24, skulde overskride det samlede Militærbudget for det foregaaende Finansaar 1921—22. Det viste sig imidlertid, at der ikke kunde opnaas Enighed om denne Resolution. Og da Beslutninger ifølge Pagten i et saadant Tilfælde kun kan fattes med Enstemmighed, maatte man opgive Vedtagelsen af en Resolution. Man fandt da paa en Udvej, idet Forsamlingens Formand erklærede, at der ikke var noget i Vejen for, at Forsamlingens Majoritet — i Modsætning til, hvad der hidtil havde været Praxis paa internationale Konferencer — kunde udtale et Ønske, der dog ikke havde samme bindende Kraft som en Resolution. Da selv en formelig Resolution af Forsamlingen ikke kan være forpligtende for Raadet, blev Forskellen nærmest kun formel. Ønsket om den toaarige Opretholdelse af status quo blev saa vedtaget med 30 Stemmer, hvoriblandt de skandinaviske, mod 7, deriblandt Frankrig, Polen, Rumænien og Grækenland.

Dette var jo ikke noget glimrende Resultat, men vel omtrent alt, hvad man turde vente eller haabe.

De Udsigter, der ved Forbundspagtens Oprettelse var til, at det nu skulde lykkes at komme til en Overenskomst om Rustningernes Indskrænkning, har jo allerede lidt sørgelige Skaar. Selvom Forbundspagtens Bestemmelse herom havde været langt mere kategorisk og uomtvistelig end den er, vilde den ikke have betydet stort, saa længe der ikke hersker Ro i Verden, og saa længe Forbundet endnu ikke omfatter alle Stater. Med de Forenede Stater uden for Forbundet, og med Rusland i en Revolution, hvis Udfald og Følger endnu slet ikke kan overskues, fattes Forudsætningerne for en effektiv Nedrustningskampagne.

Dette er den store Vanskelighed, som Folkene har at kæmpe med i deres frygtssomme og famlende Stræben mod Afrustning, at denne ikke kan finde Sted, saa længe der ikke hersker Fred og gensidig Tillid, men disse kan aldrig faa Tid og Lejlighed til at vokse sig stærke, saalænge Kaprustningerne sætter den hele politiske Atmosfære i Urosvingninger.

Det er en tilsyneladende haabløs *circulus vitiosus*, vi her er kommet ind i. Ganske svarende til den ovenfor skildrede Situation, hvor en Regering ikke kan gennemføre et Forbud mod at bære Vaaben, fordi Retssikkerheden er utilfredsstillende, og paa den anden Side ikke kan forbedre Retssikkerheden, saalænge Borgerne alle gaar med en ladt Revolver i Baglommen. Logisk set er Problemet uløseligt, psykologisk set har det imidlertid vist sig at kunne løses ved Taalmodighed, Takt og Fasthed. Saaledes maa det internationale Rustningsproblem ogsaa kunne løses, efter den gamle Forskrift: *Solvitur ambulando*. Her, som ved alle internationale Problemer, bestaar Opgaven i gennem Opdragelse at faa Folk og Regeringer til at indse den absolute Nødvendighed af at finde en Løsning og til efterhaanden at gennemskue den Sofisme, hvorpaa hele Rustningsbyrden hviler, saa at de, naar Tiden er moden,

og Paabudet udstedes, selv frivilligt kommer og udleverer deres Revolvere.

Folkeforbundets Bidrag til Rustningsproblemets Løsning ligger da næppe saa meget i Pagtens Principudtalelse, der ikke i sin Uklarhed og Selvmodsigelse er stort andet end en Gentagelse af de to Haager-Fredskonferencers platoniske Ønsker om Rustningsnedsættelser.

Forbundets Værdi i denne Retning ligger langt snarere i, at det bidrager til at skabe en Retsorden, under hvilken Staterne efterhaanden kan føle sig saa trygge, at de uforstyrret og med Ro i Sindet kan overveje Muligheden af at give Afkald paa deres respektive Revolvere. Og naar først den nøgterne Overvejelses Time er inde, staar Forbundet der rede til at hjælpe med Afleveringen og sørge for, at den foregaar samtidigt og paa en for alle betryggende Maade, saaledes at Retssikkerheden langt fra at lide derunder, tvertimod styrkes.

MANDATERNE

I den Pjece, som General *Smuts* udgav kort efter Vaabenstilstanden, ofrede han megen Opmærksomhed paa Spørgsmaalet om, hvad der skulde blive af de koloniale Territorier, som vilde blive frigjorte, naar Tyskland blev tvunget til at opgive sine Kolonier og Tyrkiet reduceret til det Omraade, der fra et nationalt Synspunkt tilkom det. Det laa nær for *Smuts*, hvis eget Land var Nabo til en tysk Koloni og stærkt interesseret i dens Fremtidsskæbne, at fremhæve Betydningen af dette Spørgsmaal. Naar man ikke vilde lade Tyskland og Tyrkiet beholde deres Territorier, men stedse med Eftertryk havde erklæret, at Verdenskrigen af Ententen førtes, ikke som en Erobringskrig, men som en Frigørelseskrig, kunde de sejrriege Stater ikke simpelthen, som efter tidligere Krige, dele Byttet. En saadan Deling kunde desuden befrygtes at ville volde adskillige Vanskeligheder og Fare for Sammenholdet mellem dem.

Set fra et rent abstrakt Synspunkt kunde man heller ikke lade Spørgsmaalet om Kolonisering og Kolonikæmpeløbet ligge, hvis man vilde søge at betrygge den fremtidige Verdensfred. Konkurrence om Erhvervelse af nye Koloniterritorier og Stridigheder om deres Udnyttelse havde maaske mere end noget andet sat ondt Blod blandt Magterne i de sidste Aartier. Dette Problem maatte da søges

løst i Forbundspagten, ganske ligesom Rustningsspørgsmaalet og de andre store Urovækkere i det internationale Liv.

Folkeforbundet bød sig ganske naturligt til som Midlet til at løse dette Problem paa tilfredsstillende Maade. Selvfølgelig kunde der ikke være Tale om at gøre Indgreb i de sejrende Staters Herredomme over deres tidligere erhvervede udstrakte Koloniomraader. Men for de Territorier, som blev herreløse ved Tysklands og Tyrkiets Sammenbrud, burde man benytte Lejligheden til at træffe en Ordning, som beskyttede alle legitime Interesser, og saaledes bød Garanti mod Fredsførstyrrelser.

General *Smuts* udviklede denne Tanke med stor Klarhed, Skarphed og praktisk Sans i sin Pjece om Folkeforbundet.

Grundsynspunktet var dette, at naar man berøvede Tyskland og Tyrkiet Land, skete det med den Begrundelse, at det var blevet daarligt administreret, og Befolkningen undertrykt og udnyttet. Man maatte da sørge for, at dette ikke gentog sig. Paa den anden Side kunde man ikke overlade de løsrevne Territorier ganske til sig selv; de var, i højere eller ringere Grad umodne til Selvstyre, og hvis Forbundet ikke støttede dem udfra uegennyttige Motiver, vilde de formodentlig før eller senere komme under Indflydelse af en eller anden Magt, der atter vilde søge at udnytte dem.

Forbundet skulde derfor have de frigjorte Territorier overdraget med Forpligtelse til at bistaa dem og fremme deres Befolknings Udvikling og deres Rigdomskilders Udnyttelse, indtil de var modne til fuld Selvstændighed.

Denne Formynderrolle, forudsaa det imidlertid, kunde blive vanskelig for Forbundet at udføre selv. Derfor tænkte General *Smuts* sig, at Forbundet skulde overdrage dette Formynderskab for hvert af de frigjorte Koloniterritorier til en Stat, som havde særlige Forudsætninger for at udfylde Opgaven. Ved Valget af en saadan Formynderstat skulde Hensyn først og fremmest tages til Befolk-

ningens egne Ønsker, hvis man ikke ligefrem kunde overlade Valget til den.

Hermed var Tanken om Mandater og Mandatarstater færdig.

For imidlertid udtrykkelig at betone Forskellen mellem et Mandat og tidligere Tidens Koloniherrredømme, og for at sikre mod Farerne og Ulemperne ved det sidste, skulde der af Forbundet føres en skarp Kontrol med, hvorledes Mandaterne administreredes.

Det skulde nøje paases af Forbundet, at ingen Stat benyttede sig af disse Territoriers svage og hjælpeløse Tilstand til at udnytte dem til egennyttige Formaal eller erhverve Rettigheder over dem af den Art, som hidtil har været en stadig Kilde til Uro og Krig.

Kontrollen skulde særlig rettes mod to Ting: at beskytte den indfødte Befolkning mod Udsugelse eller mod at blive benyttet til at styrke Mandatarernes Militærmagt og at paase, at Landets Rigdomskilder ikke blev monopoliseret af Mandatarmagterne, men at der blev givet alle Nationer lige Adgang til at medvirke til deres Udnyttelse.

Hele dette Program, der stemmede saa smukt med de mest humane Kolonisationsprincipper, og som tillagde Folkeforbundet saa betydningsfulde politiske Opgaver, fandt Præsident *Wilson's* fuldeste Tilslutning. Han havde allerede tidligere blandt sine 14 Punkter optaget et, der lød:

»En fordomsfri og upartisk Regulering af alle Krav paa Kolonibesiddelser, under nøje Iagttagelse af det Princip, at ved Afgørelsen af saadanne Suverænitetspørgsmaal skal paagældende Befolknings Interesse have lige saa stor Vægt som de retmæssige Krav, der fremsættes af den Regering, hvis Ejendomsret skal paakendes.«

Tanken om, at Folkeforbundet skulde have Besiddelses- og Dispositionsretten over de afstaaede Territorier, tiltalte *Wilson* saa meget, at han i sit første Udkast til Forbundspagten udstrakte den til at omfatte alle afstaaede Territorier, baade koloniale og andre. De europæiske

Territorier, som alle var modne til at bestemme deres egen Skæbne, skulde Forbundet disponere over een Gang for alle i Overensstemmelse med deres egne Ønsker, og enten skære nye Stater ud af dem, som Polen eller Czekoslovakiet, eller tillade dem at slutte sig til en bestaaende Stat.

For de Landstrækninger, som ikke helt kunde overlades til deres egen Skæbne, men i hvert Fald krævede Opdragelse til Selvstyre, nemlig Koloniterritorierne og de tyrkiske Besiddelser i Asien, skulde General *Smuts'* Mandatsystem komme til Anvendelse. Mandatarmyndigheden skulde overdrages af Forbundet og kunde tilbagekaldes af dette, hvis den misbrugtes. Mandataren skulde altid vælges, eller dog billiges, af den indfødte Befolkning. Der skulde i hvert saadant Tilfælde af Forbundet udfærdiges en Grundlov for Administrationen af vedkommende Territorium, saaledes, at der forbeholdtes Forbundet et Tilsyn og Befolkningen en Ret til at klage til Forbundet i Tilfælde af Overskridelse af Grundloven. Der skulde gives alle Medlemmer af Forbundet Adgang til paa lige Fod at deltage i Udviklingen og Udnyttelsen af paagældende Territoriers økonomiske Resourcer.¹

Paa dette, som paa saa mange andre Omraader, blev imidlertid Præsidentens Ideer af Fredskonferencen underkastet en kraftig Revision, som bragte dem mere i Overensstemmelse med de traditionelle, internationale Begreber. De sejrende Magter foretrak at disponere over de afstaaede Territorier i Europa ved selv at oprette de nye Stater og drage deres Grænser.

Med Hensyn til de tyske Kolonier kom Fredstraktens Art. 119 til at lyde paa, at de afstodes til de allierede og associerede Magter — ikke til Folkeforbundet, og dette har intetsteds faaet overdraget nogen Besiddelses- eller Dispositionsret over dem. Fordelingen af dem mellem Mandatarmagterne — som alle valgtes blandt de sejrende Stormagter — foretoges af det øverste Raad, som afløste

¹ Se *Wilson's* første Udkast aftrykt i *Senate Hearings* p. 1169.

Fredskonferencen, og Udnævnelser af Mandatarerne samt de af disse selv udarbejdede Regulativer for Udøvelsen af Mandatarmyndigheden forelægges blot til Godkendelse af Forbundsraadet, som saaledes er reduceret til en meget passiv Rolle. Da Besiddelses- og Dispositionsretten over Kolonierne intetsteds er tillagt Forbundet, kan dette ikke kassere en Mandatar, som krænker den indfødte Befolkings Ønsker eller Rettigheder, og sætte en anden i Stedet. Forbundets Rolle er indskrænket til at faa forelagt en aarlig Beretning om Udøvelsen af Mandatarmyndigheden, og paatale, hvis der sker Overskridelser af de almindelige Regler, som er fastsat i Pagten, eller de specielle Regler, som er optaget i Mandatregulativet, for Udøvelsen af Mandatarmyndigheden.

Pagten bestemmer, at denne aarlige Beretning skal aflægges til Forbundsraadet, hvori Stormagterne har Flertal, og det er ogsaa Raadet, som billiger Fordelingen af Mandatarerne og Regulativerne for disse. Forbundsforsamlingen gav imidlertid paa sit første Møde utvetydigt til Kende, at den ikke havde i Sinde at lade sig berøve al Indflydelse i Anliggender vedrørende Mandatarerne, og det kom i den Anledning til bitre Sammenstød, hvor mærkeligt nok begge Parter var repræsenterede af britiske Delegerede. Forsamlingen opnaaede imidlertid, at den staaende Kommission, som skal granske Mandatarernes aarlige Beretninger og føre Kontrol med Administrationen af Mandatterritorierne, fik en saadan Sættelse, at der tildeltes Ikke-Mandatarmagterne en rimelig Indflydelse.

Ifølge Forbundspagten Bestemmelser om Mandatarerne (Art. XXII) varierer disse i Karakter alt efter Befolkningens Udviklingstrin, Territoriets Beliggenhed, dets økonomiske Tilstand og andre Omstændigheder.

Pagten deler Mandatarerne i tre Grupper, som det er blevet Skik og Brug at betegne som A-, B- og C-Mandatarer.

A-Mandatarerne omfatter de afstaaede *tyrkiske Land-*

strækninger, Armenien, Mesopotamien, Syrien og Palæstina. Disse skønnes at have naaet en saadan kulturel Udvikling, at det kun er et Tidsspørgsmaal, naar de kan staa paa egne Ben. Indtil da behøver de kun administrativ Bistand og Raad fra en Mandatarmagt, ved Valg af hvilken man først og fremmest bør tage Hensyn til Befolkningens Ønsker. Hvorledes disse Ønsker skal konstateres, er ikke sagt, og hvad der har fundet Sted for at konstatere dem, vides ikke. Men *England* og *Frankrig* har erklæret sig villige til at paatage sig Byrden som Mandatarstater. Kun for *Armenien* har ikke kunnet findes nogen Stat, som var villig til at træde til. Pagten udtaler intet om, at alle Forbundsmedlemmer skal nyde samme Rettigheder i disse Territorier, men et Ønske derom blev vedtaget paa den første Forbundsforsamling. Det af *England* udarbejdede Mandatregulativ for *Mesopotamien* anerkender ogsaa en saadan Ligeberettigelse. Iøvrigt giver det Mandataren nogenlunde samme Rettigheder som over et Protektorat: Ret til at holde Tropper og kontrollere Udenrigspolitikken, organisere Retspleje og Undervisning. En Grundlov skal udarbejdes under Hensyn til den indfødte Befolkningens Ønsker og saaledes, at den lader Plads for en gradvis Udvikling til fuld Uafhængighed.

B-Mandaterne omfatter Tysklands *afrikanske Besiddelser, undtagen Sydvestafrika.* Befolkningen i disse skønnes at staa paa saa lavt et Trin, at man ikke behøver at forhøre sig om dens Ønsker, og at man ikke kan forudse den Tid, da den vil være moden til Selvstyre. Her vil altsaa det almindelige Kolonistyre komme til Anvendelse. Men Mandatarmagten maa paatage sig en Forpligtelse til at respektere Samvittigheds- og Religionsfrihed, forsaavidt foreneligt med offentlig Ro og Sædelighed, samt til at forhindre Misbrug, saasom Slavehandel, Vaaben- og Spiritushandel, og til at unnlade Befæstningsforanstaltninger og Oprettelsen af militære Flaadestationer eller militær Uddannelse af de indfødte, undtagen forsaavidt nødvendigt

for Politiformaal og Territoriets Forsvar. Mandatarstaterne paatager sig desuden at give alle andre Medlemmer af Folkeforbundet lige Adgang til Handel og Næringsdrift.

Under C-Mandaterne indbefattes saadanne Territorier, hvis Befolkning staar paa nogenlunde samme Standpunkt som i B-Mandaterne, men hvor det paa Grund af Befolkningens Faatallighed og Territoriets ringe Udstrækning og fjerne Beliggenhed eller umiddelbare Naboskab til Mandatarmagtens Territorium skønnes upraktisk eller overflødigt at etablere en særlig Kolonialregering. I disse Tilfælde bemyndiges derfor Mandatarstaten til at administrere Mandatterritoret sammen med sine egne Besiddelser som en Del af disse under samme Styre og Lovgivning, kun under Iagttagelse af de samme Hensyn til den indfødte Befolkning som i B-Mandaterne. Om Iagttagelsen af den aabne Dørs Politik i disse Territorier siges intet, hvilket maaske ikke er uden Forbindelse med den Omstændighed, at Mandatarmagterne i nogle af disse Tilfælde er britiske Dominions, som nærer en principiel Modvilje mod at give Adgang til Indvandrere af mongolsk Race. Under C-Mandaterne henhører: *tysk Sydvestafrika*, som skal administreres af den sydafrikanske Union, *Samoa*, som tilfalder Ny Zealand, og de øvrige tyske *Stillehavsoer*, som inkorporeres i Australien, forsaavidt de ligger Syd for Ækvator, og indlemmes i Japan, hvis de ligger Nord for denne Linje.

Ved denne sidste Form for Mandater er vi aabenbart kommet saare langt bort fra General *Smuts'* og Præsident *Wilson's* oprindelige Tanke. Der tilkommer ganske vist ogsaa i disse Tilfælde Forbundet en vis Kontrolret, men den bestaar næppe i synderlig andet end Adgangen til at tage de indfødte under sin Beskyttelse, dersom Behandlingen af dem giver Anledning til Klager.

Dette har selvfølgelig sin store humane Værdi, hvis det kan bane Vejen for en Koloniadministration, der i

højere Grad ser det som sin Opgave at være de indfødtes Formyndere og Beskytter.

Men dermed er vi ikke kommet et Skridt videre henimod Løsningen af det store politiske Problem, som General *Smuts* og Præsident *Wilson* havde i Tankerne, nemlig at lægge Grunden til en Kolonialpolitik, der fjernede den gamle Rivalitet mellem Kolonimagterne ved en konsekvent Gennemførelse af den aabne Dørs Politik.

Krigen har kun ført til en yderligere Koncentration af Verdens Kolonialterritorier paa nogle faa Stormagters Hænder. Da denne Koncentration af Kolonibesiddelserne gaar Side om Side med en økonomisk Udvikling, der gør de tropiske Koloniprodukter mere og mere uundværlige som Raamaterialer for de europæiske Industrilande, vil en Monopolisering af Koloniernes Ydeevne til Fordel for Moderlandet nødvendigvis føre til alvorlige Konflikter. Saa danne kan kun forebygges ved Gennemførelsen af en liberal økonomisk Politik i Kolonierne, saaledes at disses Produkter bliver tilgængelige for alle paa lige Vilkaar. Hvorvidt Pagtens Bestemmelser maatte vise sig tilstrækkelige til at garantere Gennemførelsen af en saadan Politik, vil det være Fremtiden forbeholdt at vise. Men den Misforståelse, der allerede har givet sig til Kende overfor visse Mandatarmagters Udnyttelse af de af dem administrerede Territorier bebuder, at det vil blive vanskeligt nok for Folkeforbundet at fastholde den politiske Grundtanke, som laa bagved Mandatsystemet.

FORBUNDETS ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE OPGAVER

FORBUNDETS Bygmestre var Mænd med vidt Udsyn og klar Forstaaelse af det moderne internationale Livs Mangesidethed. De forstod, at det var ikke nok at opføre en Raadshal, en Forsamlingsbygning og en Højesteret. Dette centrale Kompleks, der rummer den politiske Myndighed, er det, som ganske naturligt i Øjeblikket mest tildrager sig den offentlige Opmærksomhed, der saa overvejende samler sig om politiske Problemer.

Men i Tilknytning dertil har Forbundsarkitekterne planlagt og udstukket Grunden til et stort Antal Sidefløje og Udbygninger, som endnu er under Opførelse, men som maaske til sin Tid vil komme til at rumme Virksomheder af ikke ringere Betydning end selve Hovedfløjen. Ja, det er maaske endogsaa at vente, at denne Tid vil komme til at staa ret tom, og kun beboet i Perioder, medens der i Udbygningerne vil udfolde sig et myldrende Liv, som efterhaanden breder sig videre og videre og yder Drivkraften i den hele komplicerede Organisme, som Folkeforbundet er, eller gerne skulde blive.

Under Verdenskrigen koncentrerede baade Regeringer og Folk midlertidigt al deres Interesse om politiske og militære Anliggender med Tilsidesættelse af de økonomiske og sociale Opgaver, som Krigens gunstige Udfald skulde give dem Midler og Udveje til bagefter at forfølge med

desto større Eftertryk og Udbytte. Nu, da Krigen er forbi, er det Genrejsningen af det økonomiske og sociale Liv, som i den næste Menneskealder maa lægge Beslag paa al Opmærksomhed og al Energi, om Nationerne igen skal samle Kræfter og komme sig af den forfærdelige Udmatelse, der fulgte paa Overanspændelsen.

Og Forbundets Fædre har viseligt indset, at Deltagelse i dette Genrejsningsværk maa blive en af Forbundets første store Opgaver. Der er næppe nogen Maade, hvorpaa Forbundet kan gøre sig bedre fortjent af Nationerne, end ved at medvirke til Europas økonomiske Genrejsning. Forudsætningen for, at normale, fredelige Tilstande atter kan tilvejebringes, ogsaa paa det politiske Omraade, er jo, at Produktionen og Vareudvekslingen paany kommer i Gang. Intet uden den økonomiske Nødvendighed kan genoprette det internationale Samkvem og Samarbejde og faa Nationerne til at glemme deres Had og deres Ydmygelser fra Krigen. Ligesom det voksende Samkvem og den tiltagende Vareudveksling inden Krigen havde forberedt Jordbunden for Nationernes Liga i en eller anden Form, saaledes skulde det synes, at Erfaringen maa have overbevist Folkene om det for alle Parter lige fordærvelige i en Afbrydelse af den internationale, økonomiske Samvirken. Saa sandt Interesser er stærkere end Ideer, maa Folkeforbundet finde sit fasteste Grundlag i den internationale, økonomiske Solidaritet, og sin nærmeste Opgave i at give den Udtryk og drage dens Konsekvenser ogsaa paa det politiske Omraade.

Ved at sammenkalde *Finanskonferencen i Bruxelles* gjorde Forbundet straks et Skridt i den rigtige Retning. Et andet Skridt var den *internationale Samfærdselskonference*, som i Begyndelsen af dette Aar afholdtes i Barcelona, og hvor det bl. a. besluttedes at oprette et staaende Organ til Fremme af den internationale Samfærdsel og til Drøftelse af alle i Forbindelse hermed staaende Problemer.

Det er Pagtens Tanke, at alle de spredte Bestræbelser

henimod international Administration, som var skabt i de sidste Aartier før Krigen, skal indordnes under Forbundets Ledelse. Det vil gælde f. Eks. *Verdenspostbureauet* i Bern, *Verdens-Telegrafbureauet* og *Jernbanetransportbureauet* sammesteds, det *internationale Landbrugsinstitut* i Rom, det *internationale Bureau for Maal og Vægt* i Sèvres, det nyoprettede *internationale Bureau for Hygiejne* og formodentlig efterhaanden mange andre lignende Institutioner, som det staar tilbage at skabe. Med andre Ord: alle Nervecentreerne i Verdenssamfundets Ledelse koordineres nu og stilles under en Enhedsledelse, som kan yde Impulser og øve Kontrol.

Det er utvivlsomt en saare vigtig og nyttig Opgave, Folkeforbundet herved har faaet tildelt. Dets Fædre indsaa imidlertid, at hvad der gennem administrative Foranstaltninger kan gøres for at genopbygge og udvikle det internationale Samkvem ikke betyder stort i Sammenligning med, hvad de økonomiske Kræfter selv kan udrette. Det gælder da mere end noget andet om at nedbryde de Hindringer og Skranker, som Folkene i deres Had og Kortsynethed har lagt i Vejen derfor.

Det vidner om, at Præsident *Wilson* ikke var den politiske Ideolog, han saa hyppigt blev antaget for, at han blandt sine 14 Punkter optog et, der lød: »Nedbrydelse saavidt muligt af alle økonomiske Skranker og Gennemførelse af kommerciel Ligestilling mellem alle de Nationer, der deltager i Fredsslutningen«.

Denne Tanke fandt ogsaa Optagelse i Pagten, men — ligesom saa mange andre fremskridtsvenlige Principper — i en stærkt svækket og uskadeliggjort Form. Ifølge Art. XXIII forpligter de Stater, som tiltræder Forbundet, sig til »at træffe Foranstaltninger til at sikre og opretholde frit Samkvem og Transit og ligelig Behandling af alle Forbundsmedlemmernes Handel«.

Det *italienske* Udkast var mere begrænset i sit Omfang, men til Gengæld mere præcist. Det siger i Art. V:

»Fordelingen mellem Nationerne af Fødemidler og af Raastoffer, som er nødvendige for deres Industri, skal reguleres saaledes, at der tilsikres hvert Land de fornødne Betingelser for dets Eksistens og Arbejde«.

Pagtens Ord i den endelige Affattelse er jo saa vage, at de ikke paalægger nogen Stat en utvetydig Forpligtelse, som kan give Forbundet Ret til at gribe ind med Eftertryk. Det er da meget forstaaeligt, at Italien paa Forsamlingens første Møde kom tilbage til sin Tanke om Tilsikringen af de fornødne Levnedsmidler og Raastoffer. Det kan næppe heller siges at komme overraskende, at denne Tanke straks stødte paa energisk Modstand, og at denne især kom fra de nye oversøiske Stater, som har ubegrænsede naturlige Rigdomme, hvis Udnyttelse knap er paabegyndt.

Der er imidlertid al Grund til at vente, at disse Spørgsmaal vil blive taget op igen og igen, indtil der naas en rimelig modus vivendi. Givet er det, at Folkeforbundet aldrig kan vokse sig stærkt i en Verden, der er gennemsyret af kortsynet national Egoisme og imperialistisk Havesyge. Forbundet er en politisk Overbygning, som vil styrte sammen, hvis den ikke faar et solidt økonomisk Grundlag at hvile paa. Hvis man fastholder de nedarvede Begreber om Staternes absolutte økonomiske Suverænitæt — som aldeles ikke svarer til de eksisterende faktiske Forhold — og om deres Ret til at holde fremmede Produkter ude og forbeholde alle deres Rigdomme for deres egne Borgere, da vil kommerciel Rivaliseren og økonomisk Udnyttelse paany fremkalde disse forbitrede Konflikter, som rummer den største og væsentligste Fare for Krig, og Forbundet vil staa magtesløst og ude af Stand til at løse dem.

Det er selvfølgelig utopisk med et Slag at forsøge at nedbryde alle Toldskranker og give alle Udlændinge samme økonomiske Rettigheder som Staternes egne Undersaatter. Til at begynde med maa man forsøge at tage Brodden af den militært begrundede Højprotektionisme, som Krigen fremkaldte, og faa Staterne til at vende til-

bage til den gamle Fredsøkonomi: Vareudvekslingen maa komme ind i et sundt Spor igen, og den internationale Omsætning og Samkvem maa naa et langt større Omfang end før Krigen. Kun derigennem vækkes paany Erkendelsen af den internationale Solidaritet, og kun gennem denne Erkendelse beredes Sindene for en liberal økonomisk Politik overfor Udlandet.

Det er et Skridt i den rigtige Retning, at Pagten i sin Artikel om Mandaterne fastslaar, at Mandatarmagterne »skal tilsikre andre Medlemmer af Forbundet lige Adgang til Handel og Næringsdrift«. Der har ganske vist allerede vist sig Tegn til, at Opfyldelsen af denne Forpligtelse undertiden vil koste Mandatarmagten stor Overvindelse og muligvis endogsaa maa fremtvinges ved Intervention fra andre interesserede Magters Side eller gennem Forbundets Mellekomst. Det maa haabes, at Forbundet ikke vil lade denne Bestemmelse gaa i Glemmebogen, men insistere paa fuld Gennemførelse af den aabne Dørs Politik i Mandatterritorierne. Dette vilde sikkert føre til en hurtigere Udvikling og Udnyttelse af dem og derigennem maaske senere hen til, at de faa Stormagter, som efterhaanden har koncentreret omtrent alle Kolonialterritorier i deres Hænder, saa deres Fordel ved at udstrække den aabne Dørs Politik til de Kolonier, som ikke er Mandater.

Hvis man turde haabe derpaa, vilde sikkert en af de væsentligste Aarsager til Krig mellem moderne Stater være bragt ud af Verden.

Det økonomiske Genopbygningsarbejde er maaske den største og vigtigste Opgave, som Verdenskrigen har givet vore Dage at kæmpe med. Men der er andre, dermed sammenhængende, som er af næsten lige saa stor Betydning. Først iblandt dem staar det sociale Genopbygningsarbejde, som maa til, for at Samfundene igen skal faa deres gamle Fasthed og Modstandskraft. Det er selvfølgelig ørkesløst at forsøge paa at genopføre Samfundsbygningen efter den gamle Model: Opgaven er den meget

vanskeligere at tilpasse den efter de Erfaringer, man har gjort under Krigen, de nye sociale og økonomiske Begreber, som har faaet Indpas i Folkenes Sind, og som ikke lader sig udrydde ved at brændemærke dem som revolutionære. Allerede før Verdenskrigen var Samfundene aabenbart modne for dybtgaaende sociale Forskydninger, selvom man endnu ikke ret vidste, i hvad Retning de vilde gaa, og hvad deres Resultater skulde blive. Krigen har imidlertid virket som en Revolution i Sindene ikke mindre end i Økonomi og Administration. Den har skabt større Klarhed, og Arbejderklassens vage Aspirationer er bleven udformede og udkrystalliserede i skarpt formulerede Krav, som Samfundene ikke ustraffet kan sidde overhørigt.

De sociale Spørgsmaal, der i sin Tid af Staterne betragtedes som rent indre Anliggender, har ligesom alt andet i vor Tidsalder faaet en international Baggrund, og mange af dem kan kun løses tilfredsstillende gennem internationalt Samarbejde.

Det var derfor saare vel betænkt af Folkeforbundets Fædre, at de blandt dets Opgaver ogsaa nævnede Arbejdet paa den sociale Rekonstruktion, der ligesom den økonomiske var nødvendiggjort af Krigen. Det var vel betænkt, thi derigennem fik Forbundet endnu en Lejlighed til at bevise sin Nyttighed paa et Omraade, hvor internationalt Samarbejde hidtil havde været meget spredt og utilstrækkeligt. Og det var især vel betænkt, fordi Forbundet derved fik Lejlighed til at vise den Klasse, der udgør Flertallet af alle Nationer, Arbejderklassen, sin virksomme Interesse og til at forsøge at drage den med ind i det internationale Samarbejde. Et Folkeforbund, som kun beskæftigede sig med Spørgsmaal, der hidtil har været overladt til Diplomater, Politikere og Journalister, løb stor Fare for at blive overladt til disses Forgodtbefindende og for at forskertse de brede Befolkningslags Interesse og Tillid. Dette vilde formodentlig have beseglet dets Skæbne. Et Folkeforbund, som derimod sammenknytter de politiske

Spørgsmaal ikke blot med de økonomiske, men ogsaa med de sociale, har adskillig bedre Udsigter til ogsaa at vinde de brede Befolkningslags Interesse, saa at det kan drage Styrke og Magt fra deres effektive Medarbejderskab og Tilslutning.

Selve Pagten foreskriver i sin Art. XXXIIIa kun følgende om Arbejderforhold: »Medlemmerne forpligter sig til at stræbe efter at tilsikre og opretholde retfærdige og humane Arbejds-Vilkaar, baade for Mænd og Kvinder og Børn, saavel i deres egne Lande som i alle andre Lande, med hvilke de staar i Forbindelse paa Handelens og Industriens Omraade, og til dette Formaal vil de oprette de fornødne internationale Organer«.

Hvad der fastslaas i denne Sætning er jo almindelige Principper, som vanskelig kan gennemtvinges af Forbundet, allerede paa Grund af deres Vagthed. Men Fredstraktatens Kap. XIII tager Emnet op igen og giver detaillerede Regler for en international Organisation til Forbedring af Arbejdernes Kaar.

Medlemsskab i Forbundet medfører ogsaa Medlemskab i denne Sammenslutning. Dens Organer er en *Delegeretforsamling* (Conference), og som Sekretariat et internationalt Arbejderbureau i Geneve, under Kontrol af et Administrationsraad.

Det er altsaa et Etkammersystem til Forskel fra Forbundets Tokammersystem. Konferencen skal træde sammen mindst een Gang hvert Aar. Den bestaar af 4 Repræsentanter for hver Stat: to Regeringsdelegerede, én Arbejder- og én Arbejdsgiverrepræsentant. Indenfor denne Conference er altsaa alle Stater ligestillede uden Hensyn til Størrelse eller industriel Udvikling.

Endnu mere mærkbart er det dog, at de fire Delegerede fra en Stat ikke stemmer under eet efter deres Regerings Ordre — saaledes som i Forbundets Delegeretforsamling — men hver for sig, saa at Arbejdernes Repræsentanter kan ventes at stemme en bloc mod Arbejdsgivernes, og Regeringernes Delegerede kommer til at danne Tun-

gen paa Vægtskaalen. En saadan Frihed ved Afstemningen er en naturlig Konsekvens af, at Konferencen rummer Repræsentanter for to stridende Klasser, hvis Forhold den skal regulere. Desuden maa det erindres, at Repræsentanterne for de to Klasser er udnævnt af deres Regeringer, omend ifølge Pagtens Forskrifter efter Samraad med de mest repræsentative Arbejdsgiver- og Arbejderorganisationer i Landet.

Paa en Maade har vi i denne aarlige Arbejderkonference den første Tilnærmelse til et Verdensparlament: Medlemmerne er i hvert Fald for Halvdelens Vedkommende valgt til at repræsentere ikke en Regering, men de social-politiske Anskuelser, som er raadende i de udpegede Organisationer, og de kan frit stemme paa Tværs af nationale Hensyn efter deres politiske Overbevisning: skulde de stemme imod deres Organisationers Ønsker risikerer de ikke at blive udpeget paany. Vi har altsaa her en international Forsamling, som er valgt efter Klassehensyn, ikke efter nationale Linjer.

Selvom dette Princip er nyt, maa man dog ikke vente sig altfor revolutionære Virkninger deraf. Thi Konferencens Myndighed er ret begrænset. Ganske vist har den ikke noget sideordnet eller kontrollerende Organ, svarende til Raadet indenfor Forbundet. Men det maa vel erindres, at de Anliggender, som Konferencen skal beskæftige sig med, hidtil altid har været betragtede som hørende under hver Stats indre Anliggender: ingen kan tvinge en Stat til at ændre sin Arbejderlovgivning eller, hvis den ikke finder det for godt, at indgaa nogensomhelst Overenskomst om dette Æmne. Selvom en Stats Repræsentanter paa en international Conference har underskrevet en Konvention, hvorved den forpligter sig til at gennemføre visse Regler, f. Eks. Forbud mod Kvinders Nat-arbejde, staar det dog vedkommende Stat frit for bagefter at nægte at ratificere Overenskomsten, hvis denne f. Eks. ikke finder Rigsdagens Billigelse.

Disse Grundprincipper, som flyder af Staternes Suverænitæt, har Pagten ikke turdet bryde med. Den internationale Arbejderkonference maa derfor gaa frem med Lempe. Den kan efter Fredstraktaten vælge imellem to Fremgangsmaader: enten kan den udarbejde et Udkast til en international Overenskomst, hvorved de deltagende Stater forpligter sig til at gennemføre en vis Foranstaltning, f. Eks. otte-Timers Arbejdsdagen.

Eller, hvis Konferencen finder det mere formaalstjenligt, kan den simpelthen henstille til Medlemmerne selv ved Lov at gennemføre en Beskyttelsesforanstaltning, som skønnes paakrævet. Dette vil være den naturligste Fremgangsmaade i Tilfælde, hvor denne Foranstaltning allerede er gennemført i alle, undtagen nogle enkelte tilbageblevne, Lande, eller naar det drejer sig om Arbejdsforholdene i en Industri, som kun trives i nogle ganske faa Lande, saa at en universel Konvention vilde være overflødig.

Hvad enten Konferencens Anbefaling tager Form af en international Konvention eller af et Udkast til et nationalt Regulativ, har samtlige Medlemmers Regeringer en Forpligtelse til at forelægge denne Anbefaling for den Myndighed, som efter Forfatningen har Retten til at træffe Afgørelse i saadanne Anliggender, vel i Reglen Rigsdagen.

Da Konferencen vedtager sine Anbefalinger med $\frac{2}{3}$ Majoritet, vil det altsaa sige, at en Stat mod sin Regerings Vilje kan blive tvunget til at optage til Drøftelse Gennemførelsen af en Lovregel eller Ratifikation af en Konvention til Fremme af Arbejdernes Kaar. Det er klart, at en saadan Anbefaling, der kommer med international Autoritet bag sig, yder en mægtig Støtte til de arbejdsvenlige Strømninger i vedkommende Land og giver Agitationen for Gennemførelsen af paagældende Foranstaltning mægtig Vind i Sejlene. Selvom Staternes Suverænitæt i disse Anliggender stadig er ladet *formelt* ubeskaaret, er der saaledes aabnet Adgang til samtidig at øve Pres paa dem

udefra og indefra, ad international og ad politisk Vej, paa en Vis, som hidtil har været ukendt.

Et andet Brud med den hidtidige internationale Praksis indeholdes i Fredstraktatens Art. 407, som bestemmer, at selvom et Forslag til en Konvention ikke ved Afstemning paa Konferencen opnaar den fornødne $\frac{2}{3}$ Majoritet, staar det dog de enkelte Stater, som ønsker det, frit for at afslutte Konvention af dette Indhold. Som ovenfor anført, har det hidtil været fastholdt som Regel paa alle internationale Konferencer, at ethvert Forslag, som ikke opnaaede Enstemmighed, dermed faldt bort for Konferencens Vedkommende, og at de Stater, som var i Favor af Forslaget, ikke paa Konferencen mellem sig indbyrdes kunde afslutte en Overenskomst af dette Indhold, men maatte vente til bagefter og saa tage Sagen op fra ny.

Det er klart, at disse nye Regler i Fredstraktaten, hvorefter ved Afsluttelse af internationale Overenskomster om Arbejderbeskyttelse lettes og fremmes i saa høj Grad, er af største Betydning.

Først og fremmest derved, at de borttager en af de væsentligste Indvendinger, som i Reglen anførtes mod enhver Lovregel om Arbejderbeskyttelse, nemlig, at den vilde berøve Industrien dens Konkurrenceedygtighed i Forhold til fremmede Lande, som ikke indførte den samme Regel. Naar en Regel indføres ved international Overenskomst i alle eller dog de fleste konkurrerende Lande, bibeholdes nøjagtigt det samme Forhold mellem dem som forinden Reglens Vedtagelse.

Og dernæst er det klart, at saalænge en international Overenskomst kun kunde afsluttes, naar alle Stater var enige derom, maatte Tempoet altid sættes efter de Stater, som var længst tilbage paa Arbejderbeskyttelsens Omraade. Naar det nu staar to eller flere Stater frit for paa en Konference at afslutte en Konvention uden Tilslutning fra alle de andre, da bliver Tempoet sat af de mest fremskredne, ikke længere af de mest konservative Stater.

Fredstraktaten har imidlertid ikke nøjedes med at fremskynde Vedtagelsen af en international Arbejderbeskyttelseslovgivning paa enhver Maade, selv med Til-sidesættelse af visse Hensyn, man tidligere har ment at skyldte Staternes Suverænitet. Traktaten har yderligere udarbejdet et hidtil ganske ukendt Kontrolsystem med Gennemførelsen i Praksis af disse Regler.

Klage over, at en Stat ikke opfylder de internationale Forpligtelser, den har paataget sig til at beskytte sine Arbejdere, kan indgives til Administrationsraadet, enten af en Arbejder- eller Arbejdsgiverorganisation. Dette maa vel forstaas saaledes, at en Arbejderorganisation kan klage over sit Lands Regering til en international Institution, aabenbart noget hidtil ganske ukendt. Hvis Administrationsraadet ikke faar et tilfredsstillende Svar, skal det forelægge Sagen for en Undersøgelseskommission, bestaaende af en Arbejdsgiver, en Arbejder og en neutral Tredjemand. Ingen af de tre Medlemmer maa tilhøre enten den Nation, der har fremsat Klagen, eller den, som Klagen angaar.

Hvis Undersøgelseskommissionens Betænkning ikke af Parterne skønnes tilfredsstillende, eller hvis dens Kendelse ikke efterkommes af den indklagede Stat, kan Sagen indbringes for den staaende internationale Domstol. Denne kan omstøde eller bekræfte Kendelsen, og dens Dom er endelig.

Baade Undersøgelseskommissionen og den internationale Domstol kan i sin Kendelse give Staterne Anvisning paa de økonomiske Straffe- eller Tvangsforanstaltninger, som det skønnes passende at tage mod den Stat, som ikke har efterkommet sine internationale Forpligtelser. Disse Foranstaltninger kunde f. Eks. tænkes at bestaa i en Straffetold paa eller Indførselsforbud mod Varer, tilvir-kede under Til-sidesættelse af de pligtige Arbejderbeskyttelsesregler. Der er ganske vist ikke paalagt de andre Stater nogen Forpligtelse til at gennemføre saadanne

Straffeforanstaltninger, men det er i deres egen Interesse at gøre det, idet deres Industri udsættes for en unfair Konkurrence ved at lade Varer, tilvirket under saadanne Betingelser, komme ind i Landet.

Disse Bestemmelser gaar, som det vil ses, langt videre, end man nogensinde hidtil har tænkt sig at gaa i Retning af Indgreb i Staternes indre Forhold, og langt videre end selve Folkeforbundet gaar. Dette sætter sig ikke til Op-gave at skaffe Folkeretten respekteret: kun naar et Brud paa den truer med at bringe to Stater i en væbnet Konflikt, er Forbundet rede til at gribe ind med Tvang.

I Arbejderkonventionen er skabt et helt nyt System for Vedtagelsen af og Kontrol med Gennemførelsen af internationale Retsregler. Dette er en fuldstændig Nydannelselse i international Praksis og kan ventes at faa den største Betydning, ikke blot indenfor sit eget Omraade, men ogsaa som Forbillede paa andre Omraader af det internationale Samkvem.

For den, som med Interesse følger Folkeforbundets første famlende Skridt og dets Forsøg paa, trods alle Hindringer og al Mistillid, at indtage den Magtstilling, som var tiltænkt det, er der god Grund til at vogte ikke mindst ivrigt paa Forbundets Virksomhed paa det økonomiske og sociale Omraade. Maaske er det paa disse Omraader, at Forbundet i Begyndelsen har bedst Udsigter til at yde en virkelig Indsats, medens Stormagterne endnu strides om Verdenskrigens Afvikling, paa hvis politiske Problemer hverken de eller Forbundet ønsker, at det skal faa nogen Indflydelse.

Dersom Forbundet i denne vanskelige Overgangsperiode viser sig i Stand til at udrette et økonomisk og socialt Genrejningsarbejde, vil det derved bevise sin egen Nytte og Uundværlighed og maaske derigennem vinde en saadan Tillid blandt Nationerne, at det med Udsigt til Held kan give sig i Kast med de vanskeligere og farligere politiske Problemer.

PAGTENS FORHOLD TIL ANDRE INTERNATIONALE AFTALER

NAAR det i Pagtens Art. XX udtrykkelig udtales, at den ophæver alle tidligere modstridende Overenskomster mellem Medlemmerne, er det i og for sig en selvfølgelig Bestemmelse. Thi ligesom en ny Lov ophæver en ældre, maa en ny Traktat ophæve en ældre Traktat om samme Emne mellem de samme Parter.

Lige saa selvfølgelig er den efterfølgende Bestemmelse, hvorefter Medlemsstaterne ikke mellem sig indbyrdes kan træffe Aftaler, der strider mod Pagten. Thi dette vilde være en Krænkelser af de Stater, som ikke deltog i disse nye Aftaler, og hvis Rettigheder efter Pagten blev krænket ved dem. Det vilde ikke have været urimeligt, om Forbundspagten erklærede, at saadanne fremtidige Overenskomster, der var i Strid med Pagten, skulde være ugyldige.

Det kan jo meget vel tænkes, at Forbundets Medlemmer, inden dets Oprettelse, har paataget sig Forpligtelser overfor Ikke-Medlemmer, som Forbundspagten forhindrer dem fra at opfylde. Saadanne Forpligtelser vedbliver da at bestaa, men ifølge Art. XX paatager de indtrædende Stater sig en Pligt til at bringe dem til Ophør. Dette vil i Reglen ikke volde større Vanskeligheder, idet de fleste Traktater kun er sluttede paa Aaremaal eller giver Adgang til Opsigelse.

Vanskeligheden ligger derimod i at fastslaa, hvilke Traktater der strider mod Pagten. Denne giver ikke selv nogetsomhelst Bidrag til Løsningen af dette Spørgsmaal.

Hvis to Stater indenfor Forbundet har afsluttet en Handelsoverenskomst, hvorved de giver hinandens Borgere, Skibe og Produkter bedre Betingelser end alle andre Staters, da kan dette næppe antages at være i Strid med Pagtens Art. XXIII e, hvorved Medlemmerne tilsikrer hinanden retfærdig Behandling af deres Handel, idet de to kontraherende Stater hver betaler med særlige Begunstigelser for de Begunstigelser, de faar. Det vilde da være uretfærdigt, om disse Begunstigelser uden Betaling skulde komme alle andre Stater til Gode. Og Pagten udtaler intetsteds, at Medlemmerne skal behandle alle andre Medlemmers Varer og Skibe paa nøjagtig lige Fod.

Vanskeligere bliver Spørgsmaalet at løse, naar vi tænker, ikke paa økonomiske, men paa politiske Traktater. Hvis en Stormagt ved Overenskomst opsluger en lille Stat, kan der næppe indvendes noget herimod fra Forbundets Side, hvis Traktaten virkelig beror paa fuldstændig Frivillighed, idet den mindre Stat har indset, at der var overvejende Fordele ved at amalgameres med den større. Hvis derimod Overenskomsten er fremgaaet af Tyvang, maa Forbundet have en Pligt til at gribe ind efter Art. X.

Men sæt, at de to Stater ikke ser deres Fordel ved en fuldstændig Sammenslutning og den større blot paatager sig en Forpligtelse til at forsvare den mindre. Dette er i og for sig et fuldstændigt legitimt Formaal, som falder vel i Traad med, at alle Medlemsstater ved Art. X paatager sig en Pligt til at forsvare hinandens Uafhængighed. Dog er det klart, at et saadant Forsvarsforbund ikke kunde omfatte det Tilfælde, at den ene af Parterne trues med militær Eksekution af Forbundet. Men hvad skal man antage, hvis Forbundstraktaten er saaledes affattet, at den ogsaa træder i Virksomhed, hvis den ene af Sta-

terne bliver angrebet af en anden Stat med det Formaal at tvinge den til at efterkomme en Voldgiftsdom?

Man har i Anledning af de mellem England og Frankrig og mellem Frankrig og Polen og Belgien afsluttede Alliancetraktater hævdet, at de ikke var i Strid med Forbundspagten, idet denne, der gaar ud paa at opretholde Staternes Uafhængighed og Integritet, ikke kan have noget at indvende mod rent defensive Aftaler. Kun Traktater af baade offensiv og defensiv Karakter vilde være i Strid med Pagtens Aand. Afslutningen af Traktater, hvorved to Stater forpligter sig til at understøtte hinanden i et Angreb paa en tredie Stat, er nutildags et ret usandsynligt Fænomen. Staternes Krigslyst er i vore Tider ikke saa ublufærdig, at de tør udsætte sig for at komme til at staa som den, der har indgaaet et Komplot om voldeligt Angreb paa en fredelig og lovlydig Nabostat. Men med lidt god Vilje kan man i Reglen give sig Udseende af at være den uskyldige, den angrebne eller den truede, som kun kæmper for sin gode Ret og for at afværge Angreb. Naar det saaledes lykkes at plumre Vandet, saa at man ikke klart kan se, hvem der er Angriber, og hvem angrebet, bliver en rent defensiv Alliance jo næsten ligesaa farlig som en offensiv, og gode Grunde kunde tale for at forbyde begge indenfor Folkeforbundet.

Men hvad skal man da sige om saadanne rent militærtekniske Aftaler, som blot gaar ud paa, at *hvis* de to Stater i Tilfælde af Krig vælger at understøtte hinanden, da skal det ske paa en given Maade? Uden at have nogen egentlig bindende Virkning er en saadan Aftale utvivlsomt af stor politisk Betydning.

Vi staar her overfor et overmaade betydningsfuldt Principspørgsmaal: udelukker Folkeforbundet Etableringen af saadanne Magtgrupper, som hidtil har domineret Verdenspolitiken? I hvert Fald er der ingen Tvivl om, at de rummer en betydelig Fare for Forbundet, en Fare for, at en enkelt Magtgruppe skal blive fuldstændig domine-

rende indenfor Forbundet, og en Fare for Sprængning af dette, idet de specielle Interesser, som Alliancerne varetager, virker med stærkere bindende Kraft end de solidariske Interesser, som Forbundet skulde være Talsmand for.

Det er ikke mange gode Ord, man nutildags hører om »den europæiske Ligevægt«, som bragte Verden ind i den forfærdeligste Katastrofe, nogen Tidsalder har set. Forsøget paa at opbygge et internationalt politisk System ved at kombinere Stormagterne i nogle faa store Grupper af nogenlunde samme Magtfulde brød sammen. Man baserede sin Konstruktion paa det naturlige Spændingsforhold mellem Magterne, ligesom man baserer Konstruktionen af en Kuppel paa Delenes gensidige Tryk mod hinanden. Men de politiske Forhold er undergivet saa mange uberegnelige Variationer, at man ikke kunde foretage sine Beregninger med nogensomhelst Sikkerhed: Ligevægten var ikke stadig, men ustadig, og Bygningen brød sammen.

Folkeforbundet er bygget efter helt andre konstruktive Principper. Det er opført paa de solidariske Interessers konstante og solide Grundvold med Stormagterne som Bærepiller og de talrige Smaastater som det udfyldende og afstivende Murværk. Men hvis man i Bygningen indføjer nye konstruktive Led, som forbinder enkelte Dele, men ikke alle, saaledes at Trykket ikke fordeles lige- ligt, da risikerer man aabenbart, at Bygningen slaar Revner og efterhaanden forvandles til en Hob enkeltstaaende Ruiner.

Et Forsøg paa at rekonstruere den gamle »europæiske Ligevægt« indenfor Folkeforbundet behøver vel næppe at frygtes, thi enkelte af dens Bestanddele er brudt saaledes sønder, at de ikke længere kan bruges som Bygningsmaterialer. Der er større Fare for, at der indenfor Folkeforbundet skulde danne sig en enkelt dominerende Magtgruppe, hvis Overvægt var saa betydelig, at dens Vilje var altovervejende, og de øvrige Medlemmer kun blev et

betydningsløst Appendix dertil. Det synes dog, som om man tør haabe paa, at denne Fare vil drive over, og at der indenfor Forbundet vil blive Plads for forskellige Viljer og varierende Interesser.

Paa den anden Side er det med god Grund, at de smaa Stater, og ganske særlig de neutrale, har afvist den nærliggende Fristelse til at etablere et særlig intimt Samarbejde indenfor Forbundet og at optræde en bloc imod Stormagterne i Grupper, bestaaende f. Eks. af det latinske Sydamerika eller de nordeuropæiske Neutrale (Skandinavien, Holland og Svejts). Det naturlige og ønskelige er, at Staterne grupperer sig efter Interesser og Synsmaader i hvert enkelt Tilfælde, saaledes at Kombinationerne veksler kalejdoskopisk. Derigennem etableres det største Antal solidariske Baand paa Kryds og Tværs af Forbundet, og derigennem mildnes de Modsætninger, som ellers let kunde spændes til Bristepunktet.

Eet er jo imidlertid, hvad den ideelle Konstruktion af Folkeforbundet vilde være, noget andet, hvorledes man maa vente at se det udvikle sig i den nærmeste Fremtid. Det er forstaaeligt, om de Stater, som har været med i den store Kamp, som har lidt under dens Følger og har følt sig bundet til hinanden i intimt Vaabenbroderskab, ikke straks vil kunne løse disse Baand. Det er naturligt, om de vil se med nogen Skepsis paa det nyskabte universelle Forbund og spørge sig selv, om det er mere end et Skyggebillede, og om de for dets Skyld bør give Slip paa Alliancer, som har staaet deres Prøver. Paa Forhaand er det jo umuligt at vide, om Forbundet kan yde sine Medlemmer nogen reel Beskyttelse mod Angreb, og saalænge denne Tvivl ikke er fjernet, er det forklarligt, om Stater, som føler deres Eksistens truet, ikke tør betro den til en saadan uprøvet Institution. Hvis disse Stater gør det til en Betingelse for deres Forbliven i Forbundet, at det tilledes dem at slutte defensive Alliancer, er det da ikke sandsynligt, at man vil risikere deres Udtræden ved at

sætte Sagen paa Spidsen. Dette saa meget mere, som Forbundspagtens Affattelse lader Rum for Tvivl om, hvilke Traktater der maa betragtes som værende i Strid med Forbundet, og det ikke engang er sagt, hvem Afgørelsen heraf tilkommer, eller hvilke Følgerne skal være af saadanne Traktaters Indgaaelse.

Naar Pagten forbyder Afslutningen af Traktater, som strider mod dens Formaal, er det klart, at Forbundet maa have Ret til at gøre sig bekendt med alle af Medlemmerne indgaaede Overenskomster for at kunne bedømme, om de er forbundsstridige, og i saa Fald kræve deres Annullering. Derfor er det ogsaa i Art. XVIII foreskrevet, at alle herefter indgaaede internationale Overenskomster skal registreres i Sekretariatet og offentliggøres af dette.

Formaalet hermed er selvfølgelig samtidig det at afskaffe, hvad man kalder det hemmelige Diplomati. Præsident *Wilson* formulerede dette Ideal i Ordene: »offentlige Traktater, offentlig afsluttede«. Det meget omtvistelige Krav, at Traktatforhandlinger skal være offentlige, har Pagten opgivet. Men den fastslaar, at alle Traktater skal offentliggøres, og for at give denne Bestemmelse Eftertryk foreskriver den, at Traktater, som ikke offentliggøres, ikke skal være bindende.

Den tekniske Fortolkning heraf har givet Anledning til adskillig Tvivl og lange Debatter¹. Men selve Grundtanken er klar nok: hvis en Traktat ikke er registreret, kan hver af Parterne frit fragaa den. Det kan vel være tvivlsomt, om Staterne ud fra de ejendommelige Æresbegreber, som undertiden pludselig gør sig gældende i internationale Forhold, ikke alligevel vil erklære det for en Æressag at efterkomme deres hemmelige Løfter. Men den Stat, der insisterer paa, at en Traktat ikke skal registreres, maa dog altid regne med den Mulighed, at den an-

¹ Man har særlig hævdet, at selvom Alliancetraktater skal offentliggøres, bør dette undtagelsesvis ikke gælde for saadanne specielle militære Aftaler, som supplerer dem. Thi hvis disse offentliggjordes, mistede de al Værdi.

den Part da, naar Traktaten skal staa sin Prøve, nægter at opfylde den, — hvis den ser sin Fordel derved.

Pagtens Bestemmelse kan da tænkes at faa Betydning i givet Tilfælde, og den giver i hvert Fald officiel Sanktion til et Princip, hvis Gennemførelse vil betyde et væsentligt Fremskridt.

Mere tvivlsom er Værdien af Pagtens Art. XXI, der ogsaa berører dette Emne. Den udtaler, at Pagten ikke maa betragtes som ophævende Gyldigheden af saadanne internationale Overenskomster som Voldgiftstraktater eller lokale Forstaaelser som Monroe-Doktrinen, der tilsigter Fredens Opretholdelse.

At Voldgiftstraktaterne, som historisk set har banet Vejen for Forbundet, ikke bør ophæves af dette, forsaavidt de er videregaaende end Pagten, er klart. Overenskomster som den dansk-hollandske og den dansk-italienske Voldgiftstraktat er aabenbart saa principielt overlegne over Pagten, at det vilde være højst forkert at lade dem bortfalde.

Man er ganske vist efterhaanden naaet til den Erkendelse, at Voldgift ikke er lige vel egnet til Løsning af alle Tvistmaal, og at man bør supplere denne juridiske Afgørelsesmaade med en mere skønsmæssig, en Slags Mediation, helst med bindende Virkning. Det er noget i den Retning, Pagten tilstræber ved at lade Raadet, eller subsidiært Forsamlingen være kompetent til at afgive Betænkning i alle Stridigheder, som ikke voldgives. Reglerne herom er imidlertid utilfredsstillende, dels fordi Raadet og Forsamlingen — som ovenfor paavist — ikke egner sig for denne Opgave, dels fordi deres Betænkninger ikke altid er bindende for Parterne. Rent bortset fra det ønskelige i at faa indføjet i Pagtens System en virkelig bindende Mæglingsinstitution, maa det da indrømmes, at mange Voldgiftstraktater, som er indgaaet under helt andre Forudsætninger, og bl. a. henviser til Haager-Domstolen i stedet for til den nye staaende internationale Domstol, bør

underkastes en Revision. Stater, som er oprigtigt interesserede i obligatorisk fredelig Afgørelse af internationale Stridigheder, kunde med Lethed gennem individuelle Traktater supplere og forbedre Forbundspagtens Bestemmelser langt ud over den beskedne Forbedring, som er tilsigtet ved den Protokol, der er føjet til Overenskomsten om den staaende internationale Domstol, og hvorved de undertegnede Stater i Forholdet mellem sig stryger Ordet »i Almindelighed« i Pagtens Art. XIII. Saadanne individuelle Voldgiftstraktater vilde ogsaa være af Betydning ved at vise Vejen til en Revision af Pagten.

Det er ikke klart, hvorfor man i Art. XXI med Voldgiftstraktater sidestiller *Monroe-Doktrinen* — medmindre det er, fordi man haaber, at dette rent politiske Forbehold skal faa et mere uskyldigt Udseende ved at færdes i saa fredeligt Selskab.

At kalde *Monroe-Doktrinen* en lokal Forstaaelse til Fredens Opretholdelse er ikke den Definition af den, som først vilde falde en ind. Den er ikke nogen Forstaaelse, men en rent ensidig Erklæring, som aldrig er bleven tiltraadt af de mellem- og sydamerikanske Stater — end mindre af Europa. Forsaaavidt som den oprindeligt kun tilsigtede at udelukke, at Amerika blev en Mark for europæisk Kolonialpolitik, garanterede den ganske vist mod Stridigheder mellem den gamle Verdens Kolonistater om amerikansk Territorium. Men den Fare er jo forlængst forbi, og *Doktrinen* forstaas nu i de Forenede Stater som en Maksime om »Amerika for Amerikanerne under U. S. A.'s Førerskab«. Naar dette, som jævnligt sket, fortolkes som et Princip om, at Europa under ingen Omstændigheder har Ret til at blande sig i amerikansk Udenrigspolitik, kommer det aabenbart i Strid med selve Forbundspagtens Grundprincip, som er, at Staterne i Kraft af deres Solidaritet har Ret til at blande sig i hinandens udenrigspolitiske Anliggender, hvis disse føres paa en Maade, der truer Freden. Forholdet bliver aabenbart

skævt og ensidigt, hvis Europa skal finde sig i amerikansk Indblanding — som det ganske vist selv ivrigt nok har paakaldt — men europæisk Indblanding skal være udelukket i den vestlige Hemisfære.¹

Forbeholdet om Monroe-Doktrinen var heller ikke optaget i Præsident *Wilson's* første Udkast til Pagten, men indføjedes paa Begæring af det amerikanske Senats Udenrigskomité, som her saa en Lejlighed til at tiltvinge sig Europas Anerkendelse af Doktrinen.

Senatet var imidlertid ikke tilfreds hermed: da Fredstraktaten forelagdes til Ratifikation, insisterede det paa, at der skulde tages et udtrykkeligt Forbehold om, at det kun tilkom de Forenede Stater, og ikke nogen anden, at fortolke Doktrinen. I Betragtning af, at den fuldstændig har skiftet Indhold, siden den først udtaltes for et Aarhundrede siden, og at dens Indhold intetsteds er klart defineret, vilde der aabenbart lades meget vide Udviklingsmuligheder aabne for den ved et saadant Forbehold.

Men hvis dette er en Del af den Pris, Europa maa betale for de Forenede Staters Indtræden i Forbundet, vil man vel simpelthen have at betale Prisen og betragte det som en af de Skævheder og Ufuldkommenheder, Forbundets Konstruktion uundgaaeligt lider under, ganske svarende til de britiske Dominions selvstændige Repræsentation indenfor Forbundet og de franske Alliancetraktater.

¹ Et karakteristisk Eksempel paa, hvorledes Monroe-Doktrinen fortolkes, forelaa fornylig, da *Panama* og *Costa Rica* kom i Krig og henvendte sig til Folkeforbundet, som de begge er Medlemmer af, om dets Intervention. De forenede Staters offentlige Mening udtalte da utvetydigt, at dette var et rent amerikansk Anliggende, og Statssekretæren sendte en alvorligt formanende Note til de to Stater. Forbundet havde da ikke andet at gøre, end at erklære, at dets Mægling sikkert var overflødig, da de Forenede Stater allerede havde taget sig af Sagen.

FORBUNDSÆNDRINGER

DER var sikkert faa Punkter, paa hvilke det var vanskeliggere for Forbundspagtens Ophavsmænd at finde en tilfredsstillende Løsning, end med Hensyn til Fremgangsmaaden ved Ændringer i Pagten.

Det var givet, at den var et Hastværksarbejde, som vilde vise sig at lide af Mangler. Og det var lige saa givet, at hvis Forbundet skulde blive en Succes, maatte det kunne føje sig efter vekslende Tider og Opgaver. Selvom man havde gjort dets Konstitution saa løs og elastisk som muligt for at lade det udvikle sig i største Frihed, vilde der dog altid vise sig at opstaa uforudsete Vanskeligheder, som vilde nødvendiggøre Ændringer i Pagten.

Paa den anden Side maatte man vel erindre, hvilken Selvbeherskelse det havde krævet fra Stormagternes Side at enes om dens Formulering, og hvorledes de næsten med et Magtsprog havde maattet afskære Smaastaterne fra at kræve de af dem ønskede Ændringer gennemført. Hvis der aabnedes altfor let Adgang til at faa Ændringer gennemført, saasnart Forbundet begyndte at virke, risikerede man jo, at den møjsommeligt tilvejebragte Enighed hurtigt brødes, og at Stormagterne mistede den dominerende Stilling, de havde sikret sig indenfor Forbundet.

Den Enighed, som med saa uhyre Vanskelighed var bleven naaet ved Forbundets Skabelse, maatte stadig opretholdes, ogsaa naar det gjaldt at gennemføre Ændringer

i dets Forfatning. Hensynet til Staternes Suverænitet krævede, at de ikke blev tvungne til at være Medlemmer af et Forbund af en anden Karakter end det, de i sin Tid frivilligt havde tiltraadt. Ændringer kunde da kun gennemføres, naar der kunde opnaas Enighed om dem, saa at de kom til at gælde for alle Medlemmer uden Undtagelse. Ligesom det i Pagten var bleven forbudt at tiltræde Forbundet med Forbehold, saaledes vilde det være umuligt at lade visse Stater bibeholde det gamle Forbund, medens andre enedes om en ny Formulering af Forbunds-pagten. Ved Haager-Konventionerne om fredelig Bilæg-gelse af internationale Stridigheder og om Regler for Krigsførelse til Lands og Søs havde man kunnet overlade det til Staternes frie Skøn, hvormeget deraf de vilde tiltræde ved deres Ratifikation, og hvad de vilde tage Forbehold om. Thi disse Konventioner gjaldt kun mellem to Parter i det Omfang, hvori begge havde tiltraadt dem. Men man kunde ikke tænke sig selve Folkeforbundets Grundlov og den Forfatning variere for de forskellige Stater, ligesaa lidt som en Statsforfatning kan variere for de forskellige Valgkredse.

Resultatet af disse modstridende Hensyn blev, at Bestemmelsen i Art. XXVI om Ændringer i Folkeforbunds-pagten kom til at lyde paa, at Ændringer træder i Kraft, naar de er ratificerede af de Medlemmer, som har Repræ-sentanter i Raadet, samt af Flertallet af de Medlemmer, som er repræsenterede i Forsamlingen.

Naar der fremkommer Forslag om en Ændring i Pag-ten, maa dette da forelægges for Raadet, som maa ved-tage med Enstemmighed, og for Forsamlingen, som maa vedtage det, i det mindste med simpel Majoritet. Men ikke nok hermed: ligesom en Konvention ikke bliver bin-dende, fordi den er undertegnet af de to Forhandlere, som har udarbejdet Teksten, men derefter skal højtide-ligt ratificeres af de to Regeringer — hvilket hyppigt først sker, efter at de to Landes Rigsdage har givet deres Sam-

tykke, — saaledes kræver en Ændring i Pagten, efter at være vedtaget af Raadet og Forsamlingen, en paafølgende Ratifikation af det foreskrevne Antal Stater. Og der er intet i Vejen for, at en Stats Repræsentanter i Raad og Forsamling kan have stemt for en Ændring, og samme Stats Regering derefter kan nægte at ratificere denne. Maaske har vedkommende Regering blot ønsket at føre Sagen saa langt frem, at den kunde se, hvorledes andre Regeringer vilde stille sig i sidste Instans: maaske viser det sig, at den ikke kan faa sin Rigsdag til at antage Ændringen. I Svejts er Forbundspagten bleven optaget i Forfatningen ved en Folkeafstemning. Vedtagelse af Ændringer vil da aabenbart kræve samme Fremgangsmaade.

Selvom Hensynet til at vedligeholde Enigheden blandt dets Medlemmer og til samvittighedsfuldt at respektere deres Suverænitet talte derfor, har man ikke ment at kunne kræve Enstemmighed til Vedtagelse af Ændringer. Man har nøjedes med at kræve Samtykke fra et Flertal af de Stater, som er repræsenterede i Forsamlingen, d. v. s. samtlige Medlemmer. Paa denne Maade kunde det jo imidlertid tænkes, at der opnaaedes fornøden Enighed mellem en Række politisk betydningsløse Smaastater om Ændringer, som krænkede Stormagternes Interesser, eller berøvede dem deres privilegerede Stilling indenfor Forbundet. Derfor skal en saadan Majoritet ikke være tilstrækkelig; dens Beslutning maa bekræftes ved Enstemmighed blandt de Stater, der er repræsenterede i Raadet. Det staar altsaa en enkelt Stormagt frit for ved sin Protest at forhindre Vedtagelsen af en Ændring, selvom alle Forbundets øvrige Medlemmer er enige om den. Tyve Smaastater kan overstemmes, men ikke en eneste Stormagt.

Hvis altsaa en Ændring først er vedtaget og derefter ratificeret af samtlige Raadsstaterne og af en Majoritet af samtlige Forbundsmedlemmer, er den traadt i Kraft, selvom maaske adskillige Smaastater, som ikke er repræsenterede i Raadet, har nægtet at ratificere den.

Dette Brud med Enstemmighedsprincippet har man ment var nødvendigt for ikke at vanskeliggøre Gennemførelsen af Ændringer, som var absolut nødvendige, og for ikke at lade Forbundet stivne for stedse i sin oprindelige Form. Men saa har man, i Erkendelse af, at Staternes Suverænitet ikke taaler, at de bliver overstemte, tilføjet en Bestemmelse om, at den Stat, som i et saadant Tilfælde nægter at ratificere, dermed ophører at være Medlem af Forbundet. Dette er aabenbart paa en Gang en Hensynsfuldhed og en Trusel. Det betyder, at en Stat, der ikke som Stormagt har absolut Vetoret, maa betænke sig vel paa at nægte at ratificere en Ændring, thi en saadan Nægtelse medfører automatisk Udtræden af Forbundet og altsaa Fortabelse af de af Medlemsskabet flydende Fordele.

Det kunde synes at have været tilstrækkeligt til at henvise de Stater, som var Modstandere, men blev overstemt til Pagtens Art. I, der tillader Udtræden med to Aars Varsel. En Stats Suverænitet kunde ikke siges at være væsentlig krænkede derved, at den blev overstemt, naar det samtidig stod den frit for at udmelde sig af Forbundet. Hvis selve Nægtelsen af at ratificere ikke medførte Udtræden, vilde der imidlertid kunne fremkomme Vanskeligheder. Thi det er en Grundregel, at en Stat ikke kan blive bundet ved en Retsregel, som den ikke selv har været med til at vedtage. Hvis f. Eks. et Flertal af Medlemsstater vedtog, at Forbundets Udgifter herefter skulde fordeles efter Folketal, og en enkelt særlig tæt befolkede Stat nægtede at gaa med hertil, kunde Forbundets øvrige Medlemmer aabenbart ikke finde sig i, at den kom til at indtage en begunstiget Særstilling. Paa den anden Side har de ingen retlige Midler til at tvinge en Stat til at paatage sig nogensomhelst Forpligtelse. Den eneste Udvej var da at stille den genstridige Stat klart for Øje, at hvis den haardnakket fastholdt sin Vægning, forskertse

den Fordelene ved at være Medlem: den betragtedes da som automatisk udtraadt.

Udtrædelsen maa formodentlig træde i Kraft straks ved Nægtelsen, men da intet er sagt om, at Ratifikation skal finde Sted inden Udløbet af en vis Tid, vil en Stat kunne trække Tiden ud og ikke give noget endeligt Svar, før det passer den selv. Ej heller er der i Art. XXVI sagt noget om, at en Stat, naar den udtræder ved Nægtelse af at ratificere, maa opfylde sine Forpligtelser overfor Forbundet og dets Medlemmer, saaledes som foreskrevet ved Udmeldelse i Henhold til Art. I. Dette maa dog vist nok antages, thi det er ikke godt at se, hvorledes de Forpligtelser, en Stat har paadraget sig ved at være Medlem af Forbundet, skulde kunne falde bort eller paavirkes derved, at Forbundspagten ændres paa et Punkt, som ikke staar i nogensomhelst Forbindelse med disse Forpligtelser.

Paa Forsamlingens første Møde blev jo indbragt flere Ændringsforslag til Pagten, baade fra skandinavisk og anden Side. De blev imidlertid alle uden Realitetsdebat henvist til næste Møde, idet man ansaa det for tidligt straks at begynde at ændre Pagten, før man endnu havde høstet de fornødne Erfaringer.

Paa Forsamlingens næste Møde vil imidlertid disse Forslag utvivlsomt komme op paany, og det vil da vise sig, hvorledes Pagtens Bestemmelse om Ændringer kommer til at virke.

Givet er det, at Forbundets Fremtid i væsentlig Grad vil komme til at afhænge af, om det formaar at følge med og deltage i den Udvikling, som skal føre os tilbage fra Krigstidens Magtvælde og Nationalhad, tilbage til fredelige, retsordnede Tider, hvor Folkene lever i intimt Samkvem og gensidig Tillid. Dette beror først og fremmest paa den Aand, der kommer til at besjæle Forbundet. Men tildels ogsaa paa, at dets Konstitution gradvis tilpasses efter den vekslende Aand og de skiftende Tider. Bestemmelsen om, hvorledes Ændringer i Forbundspagten kan

gennemføres, gør dette ikke umuligt, men vanskeligt. Men desto større vil da ogsaa de neutrale Smaastaters og særlig de skandinaviske Folks Fortjenester af Forbundet blive, hvis det lykkes dem, trods den beskedne Indflydelse, der tildelt dem, ved et energisk, maalbevidst Arbejde at gennemføre de af dem foreslaaede Ændringer og derved bidrage til at præge Folkeforbundet med deres demokratiske, fredsvenlige Aand.

THE COVENANT OF THE
LEAGUE OF NATIONS

FORBUNDSPAGT FOR
FOLKENES FORBUND

The High Contracting Parties,

In order to promote international cooperation and to achieve international peace and security

by the acceptance of obligations not to resort to war,

by the prescription of open, just and honourable relations between nations.

by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and

by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another,

Agree to this Covenant of the League of Nations.

Article 1.

The original Members of the League of the Nations shall be those of the Signatories which are named in the Annex to this Covenant and also such of those other States named in the Annex as shall accede without reservation to this Covenant. Such accession shall be effected by a Declaration deposited with the Secretariat within two months of the coming into force of the Covenant. Notice thereof shall be sent to all other Members of the League.

Any fully self governing State, Dominion or Colony not named in the Annex may become a Member of the League if its admission is agreed to by two thirds of the Assembly, provided that it shall give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations, and shall accept such regulations as may be prescribed by the League in regard to its military, naval and air forces and armaments.

Any Member of the League may, after two years' no-

De Høje Kontraherende Parter,

- Som har til Formaal at udvikle Samarbejdet mellem Folkene og betrygge deres Fred og Sikkerhed
- derved, at Staterne paatager sig Forpligtelser til ikke at gribe til Krig,
- ved at forpligte sig til at vedligeholde en aaben og ærlig Forbindelse mellem Folkene, bygget paa Retfærdighed og Hæderlighed,
- ved at iagttage Folkerettens Regler strengt og fremtidig anerkende dem som den virkelige Rettesnor for Regeringernes Handlinger, og
- ved Hævdelse af Retfærdighed og samvittighedstuld Respekt for alle indgaaede Overenskomsters bindende Kraft i den gensidige Forbindelse mellem ordnede Folkeslag,

Antager denne Forbundspagt for Folkenes Forbund.

Artikel 1.

Folkeforbundets oprindelige Medlemmer er de undertegnede Stater, som er nævnt i Tillæget til denne Forbundspagt, og endvidere saadanne af de andre i Tillæget nævnte Stater, som tiltræder denne Forbundspagt uden Forbehold. Tiltrædelsen skal finde Sted ved en Erklæring, der deponeres i Sekretariatet indenfor 2 Maaneder fra det Tidspunkt, da Forbundspagten træder i Kraft. Underretning derom skal gives alle andre Forbundsmedlemmer.

Enhver selvstyrende Stat, Biland eller Koloni, som ikke er nævnt i Tillæget, kan blive Medlem af Forbundet, dersom to Tredjedele af Delegeretforsamlingen samtykker deri, og forudsat, at den giver virksomme Garantier for dens oprindelige Hensigt at iagttage de mellemfolkelige Forpligtelser, og at den antager saadanne Forskrifter, som gives af Forbundet med Hensyn til dens land-, sø- og luftmilitære Styrker og Rustninger.

Ethvert Medlem af Forbundet kan efter at have givet

tice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.

Article 2.

The action of the League under this Covenant shall be effected through the instrumentality of an Assembly and of a Council, with a permanent Secretariat.

Article 3.

The Assembly shall consist of Representatives of the Members of the League.

The Assembly shall meet at stated intervals and from time to time as occasion may require at the Seat of the League or at such other place as may be decided upon.

The Assembly may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

At meetings of the Assembly each Member of the League shall have one vote, and may have not more than three Representatives.

Article 4.

The council shall consist of Representatives of the Principal Allied and Associated Powers, together with Representatives of four other Members of the League. These four Members of the League shall be selected by the Assembly from time to time in its discretion. Until the appointment of the Representatives of the four Members of the League first selected by the Assembly, Representatives of Belgium, Brazil, Spain and Greece shall be members of the Council.

With the approval of the majority of the Assembly,

et forudgaaende Varsel af 2 Aar udtræde af Forbundet, forudsat at alle dets mellemfolkelige Forpligtelser, derunder indbefattet dets Forpligtelser ifølge nærværende Forbundspagt, er opfyldte paa Tidspunktet for dets Udtræden.

Artikel 2.

Forbundets Virksomhed ifølge nærværende Forbundspagt finder Sted gennem en Delegeretforsamling og et Raad med et fast Sekretariat.

Artikel 3.

Delegeretforsamlingen bestaar af Repræsentanter for Forbundets Medlemmer.

Den træder sammen med bestemte Mellemlum og i øvrigt til ethvert Tidspunkt, hvor Omstændighederne maatte kræve det, paa det Sted, hvor Forbundet har sit Sæde, eller paa et saadant andet Sted, som maatte blive fastsat.

Delegeretforsamlingen kan paa sine Møder behandle ethvert Spørgsmaal, som falder indenfor Forbundets Virksomhedsomraade, eller som angaar Verdensfreden.

Under Delegeretforsamlingens Møder skal hvert Medlem af Forbundet have en Stemme og kan ikke have mere end tre Repræsentanter.

Artikel 4.

Raadet skal bestaa af Repræsentanter for de allierede og associerede Hovedmagter og af Repræsentanter for fire andre Forbundsmedlemmer. Disse fire Forbundsmedlemmer vælges frit af Delegeretforsamlingen for saadanne Tidsrum, som den selv bestemmer. Indtil Udpegningen af Delegeretforsamlingen første Gang finder Sted, skal Repræsentanter for Belgien, Brasilien, Spanien og Grækenland være Medlemmer af Raadet.

Med Samtykke af et Flertal indenfor Delegeretforsam-

the Council may name additional Members of the League whose Representatives shall always be members of the Council; the Council with like approval may increase the number of Members of the League to be selected by the Assembly for representation on the Council.

The Council shall meet from time to time as occasion may require, and at least once a year, at the Seat of the League, or at such other place as may be decided upon.

The Council may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

Any Member of the League not represented on the Council shall be invited to send a Representative to sit as a member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that Member of the League.

At meetings of the Council, each Member of the League represented on the Council shall have one vote, and may have not more than one Representative.

Article 5.

Except where otherwise expressly provided in this Covenant or by the terms of the present Treaty, decisions at any meeting of the Assembly or of the Council shall require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting.

All matters of procedure at meetings of the Assembly or of the Council, including the appointment of Committees to investigate particular matters, shall be regulated by the Assembly or by the Council and may be decided by a majority of the Members of the League represented at the meeting.

The first meeting of the Assembly and the first meeting of the Council shall be summoned by the President of the United States of America.

lingen kan Raadet udpege yderligere Forbundsmedlemmer, hvis Repræsentanter skal være faste Medlemmer af Raadet. Dette kan ligeledes med et saadant Samtykke forøge Antallet af de Forbundsmedlemmer, som udvælges af Delegeretforsamlingen til at være repræsenteret i Raadet.

Raadet skal træde sammen fra Tid til anden, naar Omstændighederne kræver det, og i det mindste en Gang om Aaret paa det Sted, hvor Forbundet har sit Sæde, eller paa et saadant andet Sted, som maatte blive fastsat.

Raadet kan paa sine Møder behandle ethvert Spørgsmaal, som falder indenfor Forbundets Virksomhedsomraade, eller som vedrører Verdensfreden.

Ethvert Forbundsmedlem, som ikke er repræsenteret i Raadet, skal indbydes til at sende en Repræsentant til at deltage som Medlem i ethvert Møde af Raadet under Behandlingen af Spørgsmaal, der særlig vedrører dette Forbundsmedlems Interesser.

I Raadets Møder skal ethvert Forbundsmedlem, der er repræsenteret i Raadet, have en Stemme og kan ikke have mere end en Repræsentant.

Artikel 5.

Hvor ikke anderledes udtrykkeligt er fastsat i nærværende Forbundspagt eller i den foreliggende Fredstraktats Bestemmelser, kræves der til Beslutninger af Delegeretforsamlingen eller Raadet Samtykke af alle de Forbundsmedlemmer, som er repræsenteret i Mødet.

Alle Spørgsmaal angaaende Fremgangsmaaden ved Delegeretforsamlingens eller Raadets Møder, derunder indbefattet Udpegning af Komiteer til Undersøgelse af særlige Spørgsmaal, skal ordnes af Delegeretforsamlingen eller af Raadet og kan afgøres ved et Flertal af de Forbundsmedlemmer, der er repræsenteret i Mødet.

Det første Møde af Delegeretforsamlingen og det første Møde af Raadet skal indkaldes af Præsidenten for de amerikanske Forenede Sater.

Article 6.

The permanent Secretariat shall be established at the Seat of the League. The Secretariat shall comprise a Secretary General and such secretaries and staff as may be required.

The first Secretary General shall be the person named in the Annex; thereafter the Secretary General shall be appointed by the Council with the approval of the majority of the Assembly.

The secretaries and staff of the Secretariat shall be appointed by the Secretary General with the approval of the Council.

The Secretary General shall act in that capacity at all meetings of the Assembly and of the Council.

The expenses of the Secretariat shall be borne by the Members of the League in accordance with the apportionment of the expenses of the international Bureau of the Universal Postal Union.

Article 7.

The Seat of the League is established at Geneva.

The Council may at any time decide that the Seat of the League shall be established elsewhere.

All positions under or in connection with the League, including the Secretary, shall be open equally to men and women.

Representatives of the Members of the League and officials of the League when engaged on the business of the League shall enjoy diplomatic privileges and immunities.

The buildings and other property occupied by the League or its officials or by Representatives attending its meetings shall be inviolable.

Article 8.

The Members of the League recognise that the mainte-

Artikel 6.

Det faste Sekretariat oprettes paa det Sted, hvor Forbundet har sit Sæde. Det bestaar af en Generalsekretær og saadanne Sekretærer og Personale, som maatte kræves.

Den første Generalsekretær skal være den i Tillæget nævnte Person. Senere skal Generalsekretæren udnævnes af Raadet med Samtykke af et Flertal af Delegeretforsamlingen.

Sekretærer og Personalet i Sekretariatet udnævnes af Generalsekretæren med Raadets Samtykke.

Generalsekretæren skal i denne Egenskab deltage i alle Møder af Delegeretforsamlingen og Raadet.

Udgifterne ved Sekretariatet skal bæres af Forbundets Medlemmer i Overensstemmelse med Fordelingen af Udgifterne ved Verdenspostforeningens internationale Bureau.

Artikel 7.

Forbundets Sæde oprettes i Genf.

Raadet kan til ethvert Tidspunkt bestemme, at Forbundets Sæde skal være et andet Sted.

Til alle Stillinger under eller i Forbindelse med Forbundet, derunder indbefattet Sekretariatet, skal der være lige Adgang for Mænd og Kvinder.

Forbundsmedlemmernes Repræsentanter og Forbundets Embedsmænd, saalænge de optræder i Forbundets Ærinde, nyder diplomatiske Forrettigheder og Friheder.

Bygninger og anden Ejendom, som benyttes af Forbundet eller i dets Tjeneste eller til dets Møder, skal være ukrænkelige.

Artikel 8.

Forbundets Medlemmer anerkender, at Fredens Op-

nance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.

The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments.

Such plans shall be subject to reconsideration and revision at least every ten years.

After these plans shall have been adopted by the several Governments, the limits of armaments therein fixed shall not be exceeded without the concurrence of the Council.

The Members of the League agree that the manufacture by private enterprise of munitions and implements of war is open to grave objections. The Council shall advise how the evil effects attendant upon such manufacture can be prevented, due regard being had to the necessities of those Members of the League which are not able to manufacture the munitions and implements of war necessary for their safety.

The Members of the League undertake to interchange full and frank information as to the scale of their armaments, their military, naval and air programmes and the condition of such of their industries as are adaptable to war-like purposes.

Article 9.

A permanent Commission shall be constituted to advise the Council on the execution of the provisions of Articles 1 and 8 and on military, naval and air questions generally.

retholdelse kræver en Indskrænkning af de nationale Rustninger til den laveste Grænse, som er forenelig med den nationale Sikkerhed og med Haandhævelsen ved fælles Virksomhed af de mellemfolkelige Forpligtelser.

Raadet skal under Hensyntagen til hver Stats geografiske Beliggenhed og særlige Forhold fremsætte Forslag til en saadan Indskrænkning til de forskellige Regeringers Overvejelse og Afgørelse.

Disse Forslag skal gøres til Genstand for fornyet Overvejelse og eventuel Revision, i det mindste hvert 10de Aar.

Naar saadanne Forslag er blevet antaget af de forskellige Regeringer, skal de deri fastsatte Grænser for Rustninger ikke kunne overskrides uden Raadets Samtykke.

Forbundsmedlemmerne, som er enige i, at Fremstillingen af Ammunition og Krigsmidler ved private Foretagender kan gøres til Genstand for alvorlige Indvendinger, overdrager til Raadet at stille Forslag om, hvorledes de uheldige Virkninger, som er forbundet med saadan Fremstilling, kan undgaas, idet der tages tilbørligt Hensyn til saadanne Forbundsmedlemmers Fornødenheder, som ikke er i Stand til at fremstille den Ammunition og de Krigsmidler, som er nødvendige for deres Sikkerhed.

Forbundsmedlemmerne forpligter sig til at give hinanden de mest aabne og fuldstændige Oplysninger vedrørende Maalestokken for deres Rustninger, deres land-, sø- og luftmilitære Programmer og Forholdene ved saadanne Industriegrene hos dem, der kan tilpasses til Benyttelse i Krigsøjemed.

Artikel 9.

Der nedsættes et staaende Udvalg til overfor Raadet at udtale sig om Udførelsen af Forskrifterne i Artiklerne 1 og 8 og om land-, sø- og luftmilitære Spørgsmaal i Almindelighed.

Article 10.

The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.

Article 11.

Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. In case any such emergency should arise the Secretary General shall on the request of any Member of the League forthwith summon a meeting of the Council.

It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.

Article 12.

The Members of the League agree that if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture, they will submit the matter either to arbitration or to inquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the report by the Council.

In any case under this Article the award of the arbitrators shall be made within a reasonable time, and the

Artikel 10.

Forbundsmedlemmerne forpligter sig til at anerkende og beskytte mod Angreb udefra alle Forbundsmedlemmers territoriale Integritet og bestaaende politiske Uafhængighed. I Tilfælde af et saadant Angreb eller i Tilfælde af nogen Trusel eller Fare for et saadant Angreb skal Raadet overveje de Midler, ved hvilke den heromhandlede Forpligtelse kan opfyldes.

Artikel 11.

Enhver Krig eller Krigstrusel, enten den umiddelbart angaar et af Forbundsmedlemmerne eller ikke, erklæres herved udtrykkeligt for en Sag, der angaar hele Forbundet, og dette skal tage ethvert Skridt, som kan anses for hensigtsmæssigt og virkningsfuldt til at sikre Freden mellem Folkene. I et saadant Tilfælde skal Generalsekretæren, efter Anmodning af ethvert Medlem af Forbundet, straks sammenkalde et Møde af Raadet.

Det erklæres ligeledes for at være ethvert Forbundsmedlems venskabelige Ret at henlede Delegeretforsamlingens eller Raadets Opmærksomhed paa en hvilken som helst Omstændighed, som angaar de mellemfolkelige Forhold, og som truer med at forstyrre den mellemfolkelige Fred eller den gode Forstaaelse mellem Nationerne, hvor paa Freden beror.

Artikel 12.

Forbundsmedlemmerne er enige om, at de, dersom der mellem dem skulde rejse sig nogen Strid, der kan føre til et Brud, vil gøre Sagen til Genstand enten for Voldgift eller for en Undersøgelse af Raadet, og de gaar ind paa, i intet Tilfælde at gribe til Krig, forinden tre Maanedre er udløbet efter Voldgiftsdommernes Kendelse, eller efter at Raadets Beretning er afgivet.

I ethvert Tilfælde, som omfattes af nærværende Artikel, skal Voldgiftsdommernes Kendelse afgives indenfor

report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.

Article 13.

The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subjectmatter to arbitration.

Disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which if established would constitute a breach of any international obligation, or as to the extent and nature of the reparation to be made for any such breach, are declared to be among those which are generally suitable for submission to arbitration.

For the consideration of any such dispute the court of arbitration to which the case is referred shall be the court agreed on by the parties to the dispute or stipulated in any convention existing between them.

The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award that may be rendered, and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto.

Article 14.

The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.

en passende Frist, og Raadets Beretning skal afgives inden 6 Maaneder, efter at Striden er blevet forelagt samme.

Artikel 13.

Forbundets Medlemmer gaar ind paa, at de, naar nogen Strid maatte opstaa imellem dem, som de anser for egnet til at underkastes Voldgift, og som ikke kan blive tilfredsstillende ordnet ad diplomatisk Vej, vil gøre Striden som Helhed til Genstand for Voldgift.

Stridigheder om Fortolkningen af en Traktat, om noget Spørgsmaal angaaende Folkeretten, om Tilstedeværelsen af nogen Kendsgerning, som, ifald den bestod, vilde udgøre et Brud af nogen mellemfolkelig Forpligtelse, eller om Omfanget og Arten af den Erstatning, der skal ydes for noget saadant Brud, erklæres at høre til dem, der i Almindelighed er egnet til at gøres til Genstand for Voldgift.

Den Voldgiftsdomstol, til hvilken Sagen skal henvises til Afgørelse, skal være en Domstol, som de stridende Parter har truffet Aftale om, eller som er fastsat i en bestaaende Overenskomst imellem dem.

Forbundets Medlemmer gaar ind paa i god Tro at ville udføre enhver Kendelse, som maatte blive afsagt, og at de ikke vil gribe til Krig mod noget Forbundsmedlem, som retter sig derefter. I Tilfælde af, at en saadan Kendelse ikke efterkommes, skal Raadet stille Forslag om, hvilke Skridt der vil være at foretage for at sikre dens Udførelse.

Artikel 14.

Raadet skal udarbejde og forelægge Forbundsmedlemmerne til Antagelse Forslag angaaende Oprettelse af en fast Domstol til mellemfolkelig Retspleje. Domstolen skal paakende enhver Tvist af mellemfolkelig Art, som de paa-gældende Parter forelægger samme. Domstolen kan ogsaa udtale en Meningstilkendegivelse af raadgivende Art med Hensyn til enhver Strid og ethvert Spørgsmaal, som forelægges den af Raadet eller Delegeretforsamlingen.

Article 15.

If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

For this purpose the parties to the dispute will communicate to the Secretary General, as promptly as possible, statements of their case with all the relevant facts and papers, and the Council may forthwith direct the publication thereof.

The Council shall endeavour to effect a settlement of the dispute, and if such efforts are successful, a statement shall be made public giving such facts and explanations regarding the dispute and the terms of settlement thereof as the Council may deem appropriate.

If the dispute is not thus settled, the Council either unanimously or by a majority vote shall make and publish a report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto.

Any Members of the League represented on the Council may make public a statement of the facts of the dispute and of its conclusions regarding the same.

If a report by the Council is unanimously agreed to by the Members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League agree that they will not go to war with

Artikel 15.

Skulde der mellem Forbundets Medlemmer opstaa nogen Strid, der kan føre til et Brud, og Sagen ikke undergives Voldgift som nævnt i Artikel 13, forpligter Forbundets Medlemmer sig til at forelægge Sagen for Raadet. Enhver af de stridende Parter kan bevirke en saadan Forelæggelse ved at give en Meddelelse om Stridens Tilstedeværelse til Generalsekretæren, som skal træffe alle fornødne Foranstaltninger til dens fuldstændige Undersøgelse og Overvejelse.

I dette Tilfælde skal de stridende Parter saa hurtigt som muligt tilstille Generalsekretæren Fremstillinger angaaende deres Sag med alle relevante Kendsgerninger og Dokumenter, hvis Offentliggørelse Raadet straks kan beslutte.

Raadet skal forsøge at tilvejebringe en Løsning af Striden, og dersom dets Bestræbelser i saa Henseende fører til et Resultat, offentliggør det en Beretning, der indeholder saadanne Oplysninger om Forholdene og Bemærkninger angaaende Striden samt Betingelser for dens Bilæggelse, som Raadet maatte anse for hensigtsmæssige.

Hvis Striden ikke har kunnet bilægges, udarbejder og offentliggør Raadet enten enstemmigt eller ved Beslutning af Flertallet en Beretning, der indeholder en Fremstilling af Stridens faktiske Grundlag og de Løsninger, som det efter Omstændighederne anbefaler som de retfærdigste og hensigtsmæssigste.

Ethvert Forbundsmedlem, der er repræsenteret i Raadet, kan ligeledes offentliggøre en Fremstilling af Stridens faktiske Grundlag og af dens egne Henstillinger med Hensyn til samme.

Hvis Raadets Beretning er enstemmigt vedtaget af dets Medlemmer med Undtagelse af Repræsentanterne for en eller flere af de stridende Parter, forpligter Forbundsmedlemmerne sig til ikke at føre Krig med nogen af de

any party to the dispute which complies with the recommendations of the report.

If the Council fails to reach report which is unanimously agreed to by the members thereof, other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League reserve to themselves the right to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice.

If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.

The Council may in any case under this Article refer the dispute to the Assembly. The dispute shall be so referred at the request of either party to the dispute, provided that such request be made within fourteen days after the submission of the dispute to the Council.

In any case referred to the Assembly all the provisions of this Article and of Article 12 relating to the action and powers of the Council shall apply to the action and powers of the Assembly, provided that a report made by the Assembly, if concurred in by the Representatives of those Members of the League represented on the Council and of a majority of the other Members of the League, exclusive in each case of the Representatives of the parties to the dispute, shall have the same force as a report by the Council concurred in by all the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute.

Article 16.

Should any Member of the League resort to war in

stridende Parter, som retter sig efter de i Beretningen gjorte Henstillinger.

Hvis Raadet ikke kan blive enig om en Beretning, som er enstemmigt vedtaget af dets Medlemmer med Undtagelse af Repræsentanterne for en eller flere af de stridende Parter, forbeholder Forbundsmedlemmerne sig Ret til at tage saadanne Skridt, som de anser for nødvendige til Opretholdelse af Ret og Retfærdighed.

Dersom en af Parterne hævder og Raadet anerkender, at Striden angaar et Spørgsmaal, som ifølge mellemfolkelig Ret alene henhører under denne Parts egen Myndighed, fastslaa Raadet dette Forhold i sin Beretning uden at foreslaa nogen Løsning.

Raadet kan i ethvert af denne Artikel omfattet Tilfælde henvise Striden til Delegeretforsamlingen. Ligeledes skal Striden henvises til Delegeretforsamlingen, naar det forlanges af nogen af de stridende Parter; et saadant Forlangende skal fremsættes inden 14 Dage, efter at Striden er blevet forelagt Raadet.

I ethvert Tilfælde, som henvises til Delegeretforsamlingen, skal alle de Forskrifter i nærværende Artikel og i Artikel 12, som angaar Raadets Virksomhed og Myndighed, paa samme Maade komme til Anvendelse paa Delegeretforsamlingens Virksomhed og Myndighed, saaledes at den af Delegeretforsamlingen afgivne Beretning, hvis den tiltrædes af Repræsentanterne for de Forbundsmedlemmer, der er repræsenteret i Raadet, og af et Flertal af de andre Forbundsmedlemmer, med Undtagelse i begge Tilfælde af Repræsentanterne for de stridende Parter, skal have samme Virkning som en Beretning af Raadet, som er tiltraadt af alle dets Medlemmer med Undtagelse af Repræsentanterne for en eller flere af de stridende Parter.

Artikel 16.

Skulde noget Medlem af Forbundet gribe til Krig med

disregard of its covenants under articles 12, 13 or 15, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.

It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

Tilsidesættelse af Forbundspligterne ifølge Artiklerne 12, 13 eller 15, skal den *ipso facto* anses for at have begaaet en Krigshandling mod alle andre Forbundsmedlemmer. Disse forpligter sig til straks at afbryde enhver kommerciel eller finansiell Forbindelse med denne Stat, forbyde ethvert Samkvem mellem deres Borgere og Borgere af det Forbundsmedlem, som har brudt Overenskomsten, og forhindre ethvert finansielt, kommercielt eller personligt Samkvem mellem Borgere af det Forbundsmedlem, som har brudt Overenskomsten, og Borgere i enhver anden Stat, hvad enten den er Medlem af Forbundet eller ej.

I dette Tilfælde skal Raadet være pligtig til, overfor de forskellige i Betragtning kommende Stater, at stille Forslag om, med hvilke virksomme lands, søs og luftmilitære Styrker, Forbundsmedlemmerne hver for sig skal bidrage til Tilvejebringelsen af de Militærstyrker, der skal anvendes for at haandhæve Forbundsforpligtelserne.

Forbundsmedlemmerne er endvidere enige om, at de gensidig vil understøtte hinanden i de økonomiske og finansielle Forholdsregler, som træffes i Henhold til nærværende Artikel, for at gøre de dermed forbundne Tab og Ulemper saa smaa som mulige, og at de gensidig vil understøtte hinanden i at gøre Modstand mod enhver særlig Forholdsregel, som bringes til Anvendelse mod en af dem af det Forbundsmedlem, som har brudt Overenskomsten, samt at de vil tage de nødvendige Skridt til at lette Passagen gennem deres Omraade for ethvert Forbundsmedlem, som tager Del i den fælles Optræden til at haandhæve Forbundsforpligtelserne.

Ethvert Forbundsmedlem, som har krænket nogen Forbundsforpligtelse, kan udelukkes af Forbundet ved en Beslutning af alle de andre Forbundsmedlemmer, som er repræsenteret i Raadet.

Article 17.

In the event of a dispute between a Member of the League and a State which is not a Member of the League, or between States not Members of the League, the State or States not Members of the League shall be invited to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, upon such conditions as the Council may deem just. If such invitation is accepted, the provisions of Articles 12 to 16 inclusive shall be applied with such modifications as may be deemed necessary by the Council.

Upon such invitation being given the Council shall immediately institute an inquiry into the circumstances of the dispute and recommend such action as may seem best and most effectual in the circumstances.

If a State so invited shall refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, and shall resort to war against a Member of the League, the provisions of Article 16 shall be applicable as against the State taking such action.

If both parties to the dispute when so invited refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute the Council may take such measures and make such recommendations as will prevent hostilities and will result in the settlement of the dispute.

Article 18.

Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as pos-

Artikel 17.

I Tilfælde af, at der opstaar en Strid mellem et Forbundsmedlem og en Stat, som ikke er Medlem af Forbundet, eller mellem Stater, som ikke er Medlemmer af Forbundet, skal den Stat eller de Stater, som ikke er Medlemmer af Forbundet, opfordres til at antage Forpligtelserne som Forbundsmedlemmer, forsaavidt angaar Bilæggelsen af den paagældende Tvist, paa saadanne Betingelser, som Raadet anser for retfærdige. Hvis en saadan Opfordring antages, skal Forskrifterne i Artiklerne 12 til 16 bringes til Anvendelse med saadanne Lempelser, som Raadet maatte anse for nødvendige.

Naar en saadan Opfordring er bleven fremsat, skal Raadet straks foranledige en Undersøgelse af de nærmere Omstændigheder ved Striden og stille Forslag om en saadan Optræden, som man anser for den bedste og den mest virksomme i det enkelte Tilfælde.

Hvis en Stat, der har modtaget en saadan Opfordring, nægter at paatage sig Forpligtelserne som Forbundsmedlem, for saa vidt angaar Bilæggelsen af den paagældende Tvist, og griber til Vaaben mod noget Forbundsmedlem, skal Forskrifterne i Artikel 16 bringes til Anvendelse mod den paagældende Stat.

Hvis begge de tvistende Parter, naar de har modtaget en saadan Opfordring, nægter at paatage sig Forpligtelserne som Medlemmer af Forbundet, for saa vidt angaar Bilæggelsen af den paagældende Strid, kan Raadet tage saadanne Forholdsregler og gøre saadanne Forslag, som er egnede til at forhindre Fjendtligheder og til at medføre Stridens Bilæggelse.

Artikel 18.

Enhver Traktat eller mellemfolkelig Aftale, som i Fremtiden maatte blive indgaaet af noget Forbundsmedlem, skal straks registreres i Sekretariatet og skal, saa

sible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered.

Article 19.

The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.

Article 20.

The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings *inter se* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.

In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations.

Article 21.

Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe doctrine, for securing the maintenance of peace.

Article 22.

To those colonies and territories which as a consequence of the late war have crased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the mo-

snart som muligt, offentliggøres af samme. Ingen saadan Traktat eller mellemfolkelig Aftale skal være bindende, forinden den paa denne Maade er registreret.

Artikel 19.

Delegeretforsamlingen kan fra Tid til anden henstille til Medlemmer af Forbundet at tage saadanne Traktater, som er blevet uanvendelige, under fornyet Overvejelse og at overveje mellemfolkelige Forhold, hvis Fortsættelse kunde sætte Verdensfreden i Fare.

Artikel 20.

Forbundsmedlemmerne anerkender hver for sig, at nærværende Forbundspagt bringer alle mellem dem indgaaede Forpligtelser eller Forstaaelser, som er uforenelige med dens Bestemmelser, til Ophor, og forpligter sig højtideligt til ikke i Fremtiden at indgaa nogen Aftale af denne Art.

I Tilfælde af, at noget Forbundsmedlem, forinden det var indtraadt i Forbundet, har paataget sig Forpligtelser, som er uforenelige med Forbundspagts Bestemmelser, skal det straks gøre Skridt til at frigøre sig for saadanne Forpligtelser.

Artikel 21.

Mellemfolkelige Forpligtelser som Voldgiftstraktater eller lokale Forstaaelser til Sikring af Fredens Opretholdelse som Monroe Doktrinen anses ikke som uforenelige med nogen Forskrift i nærværende Forbundspagt.

Artikel 22.

Paa saadanne Kolonier og Omraader, der som Følge af Krigen har ophørt med at staa under Højhed af de Stater, som tidligere styrede dem, og som beboedes af Folkeslag, der endnu ikke er i Stand til at styre sig selv under den moderne Verdens særlige vanskelige Forhold, skal den

dern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.

The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.

Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.

Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also

Grundsætning bringes til Anvendelse, at saadanne Folkeslags Velvære og Udvikling udgør en hellig Pligt for Civilisationen, samt at Garantier for Virkeliggørelsen af denne Pligt skal optages i nærværende Forbundspagt.

Den bedste Maade, paa hvilken der kan gives denne Grundsætning praktisk Anvendelse, er at betro Formynderskabet for saadanne Folkeslag til fremskredne Nationer, der som Følge af deres Hjelpekilder, deres Erfaring eller deres geografiske Beliggenhed bedst kan paatage sig dette Ansvar, og som er villige til at paatage sig det, samt at dette Formynderskab skal udøves af dem som Befuldmægtigede for Forbundet og i detses Navn.

Fuldmagtens Art maa være forskellig efter det paagældende Folkeslags Udviklingstrin, Omraadets geografiske Beliggenhed, dets økonomiske Forhold og andre lignende Omstændigheder.

Visse Folkesamfund, som tidligere hørte til det tyrkiske Rige, har naaet et Udviklingstrin, som gør det muligt foreløbig at anerkende deres Bestaaen som uafhængige Nationer under Forudsætning af, at der ydes dem Raad og Bistand til deres Forvaltning af en befuldmægtiget Stat indtil det Tidspunkt, da de er i Stand til at styre sig selv. Ved Valget af den befuldmægtigede Stat bør først og fremmest disse Folkesamfunds egne Ønsker komme i Betragtning.

Andre Folkeslag, særlig i Centralafrika, staar paa et saadant Trin, at den befuldmægtigede Stat maa være ansvarlig for Bestyrelsen af det paagældende Omraade under Betingelser, der sikrer Samvittigheds- og Religionsfrihed, alene med den Begrænsning, som Opretholdelse af den offentlige Orden og Moral kræver, Forhindring af Misbrug saasom Slavehandel, Vaabenhandel og Brændevinshandel og Forhindring af Oprettelsen af Fæstninger eller land- og sømilitære Støttesteder eller de Indfødtes militære Uddannelse til andre Formaal end Politiformaal og

secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League.

There are territories, such as South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size or their remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population.

In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Council an annual report in reference to the territory committed to its charge.

The degree of authority, control, or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the League, be explicitly defined in each case by the Council.

A permanent Commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.

Article 23.

Subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League:

- a) will endeavour to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women, and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organisations;

det paagældende Omraades Forsvar, og som endvidere sikrer de andre Medlemmer af Forbundet den samme Adgang til Handel og Vareudveksling.

Endelig er der Omraader som Sydvestafrika og visse Øer i den sydlige Del af Stillehavet, som paa Grund af deres faatallige Befolkning, deres ringe Størrelse, deres Fjernhed fra Civilisationens Midtpunkter, deres geografiske Nærhed ved den befuldmægtigede Stats Omraade eller andre Omstændigheder bedst kan styres under den befuldmægtigede Stats Love som en integrerende Bestanddel af dens Omraade paa Betingelse af ovennævnte Garantier i den indfødte Befolknings Interesser.

I ethvert Fuldmagtstilfælde skal den befuldmægtigede Stat afgive en aarlig Beretning til Raadet angaaende det Omraade, der er blevet betroet til dens Omsorg.

Arten af den Myndighed og det Tilsyn eller den Bestyrelse, der skal udøves af den befuldmægtigede Stat, skal udtrykkelig fastsættes af Raadet i hvert enkelt Tilfælde, hvis der ikke i Forvejen er truffet Aftale derom mellem Forbundets Medlemmer.

Der skal nedsættes et staaende Udvalg til at modtage og undersøge de befuldmægtigede Staters aarlige Beretninger og til at give Raadet Meddelelse om alle Spørgsmaal, der angaar Fuldmagtsforholdenes Overholdelse.

Artikel 23.

Under Forbehold af og i Overensstemmelse med Forskrifterne i mellemfolkelige Konventioner, som allerede bestaar eller i Fremtiden maatte blive indgaaede, vil Forbundets Medlemmer:

- a) bestræbe sig for at sikre og vedligeholde rimelige og humane Arbejdsvilkaar for Mænd, Kvinder og Børn baade i deres eget Land og i alle de Lande, med hvilke de staar i kommerciel og industriel Forbindelse, og i dette Øjemed oprette og vedligeholde de nødvendige mellemfolkelige Organisationer:

- b) undertake to secure just treatment of the native inhabitants of territories under their control;
- c) will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs;
- d) will entrust the League with the general supervision of the trade in arms and ammunition with the countries in which the control of this traffic is necessary in the common interest;
- e) will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League. In this connection, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914—1918 shall be borne in mind;
- f) will endeavour to take steps in matters of international concern for the prevention and control of disease.

Article 24.

There shall be placed under the direction of the League all international bureaux already established by general treaties if the parties to such treaties consent. All such international bureaux and all commissions for the regulation of matter of international interest hereafter constituted shall be placed under the direction of the League.

In all matters of international interest which are regulated by general conventions but which are not placed under the control of international bureaux or commissions, the Secretariat of the League shall, subject to the consent of the Council and if desired by the parties, collect and distribute all relevant information and shall render any other assistance which may be necessary or desirable.

The Council may include as part of the expenses of

- b) forpligte sig til at sikre den indfødte Befolkning i Omraader, som er under deres Forvaltning, en retfærdig Behandling;
- c) overlade Forbundet det almindelige Tilsyn med Udførelsen af Aftaler vedrørende Handel med Kvinder og Børn og Handel med Opium og andre skadelige Midler;
- d) overdrage Forbundet det almindelige Tilsyn med Handelen med Vaaben og Ammunition med de Lande, hvor et Tilsyn med denne Handel er nødvendig i fælles Interesse;
- e) drage Omsorg for at sikre og vedligeholde Frihed for Handelsforbindelsen og Transit og en retfærdig Behandling for alle Forbundsmedlemmers Handel, saaledes at de særlige Fornødenheder i Egne, som er blevet hærgede under Krigen 1914—1918, skal tages i Betragtning;
- f) bestræbe sig for at træffe mellemfolkelige Foranstaltninger til Forhindring og Modarbejdelse af Sygdomme.

Artikel 24.

Alle internationale Bureauer, som allerede er oprettede ved Fællestraktater, skal stilles under Forbundets Ledelse, dersom Deltagerne i disse Traktater samtykker deri. Alle andre Bureauer og alle Kommissioner til Ordning af Spørgsmaal af mellemfolkelig Interesse, som fremtidig maatte blive oprettede, skal stilles under Forbundets Ledelse.

I alle Spørgsmaal af mellemfolkelig Interesse, som er ordnede ved almindelige Konventioner, men som ikke er stillede under Tilsyn af internationale Bureauer eller Kommissioner, skal Forbundets Sekretariat, dersom Parterne begærer det og Raadet samtykker deri, samle og fordele alle nyttige Oplysninger og yde enhver anden Bistand, som maatte være nødvendig eller ønskelig.

Raadet kan beslutte, at Udgifterne ved ethvert Bu-

the Secretariat the expenses of any bureau or commission which is placed under the direction of the League.

Article 25.

The Members of the League agree to encourage and promote the establishment and co-operation of duly authorised voluntary national Red Cross organisations having as purposes the improvement of health, the prevention of disease and the mitigation of suffering throughout the world.

Article 26.

Amendments to this Covenant will take effect when ratified by the Members of the League whose Representatives compose the Council and by a majority of the Members of the League whose Representatives compose the Assembly.

No such admendment shall bind any Member of the League which signifies its dissent therefrom, but in that case it shall cease to be a Member of the League.

reau eller Kommission, som er stillet under Forbundets Ledelse, skal indbefattes i Sekretariatets Udgifter.

Artikel 25.

Forbundsmedlemmerne er enige om at opmuntre og fremme Oprettelsen af og Samarbejdet mellem behørig bemyndigede frivillige nationale Røde Kors-Organisationer, som har til Opgave at fremme Helbredet, at forhindre Sygdomme og at mildne Lidelserne i Verden.

Artikel 26.

Ændringer til denne Forbundspagt træder i Kraft, naar de er ratificerede af de Forbundsmedlemmer, hvis Repræsentanter udgør Raadet, og af et Flertal af de Forbundsmedlemmer, hvis Repræsentanter udgør Delegeretforsamlingen.

Det staar ethvert Forbundsmedlem frit for, ikke at antage Ændringer, som foretages i Forbundspagten, i hvilket Tilfælde det ophører at være Medlem af Forbundet.

I. ORIGINAL MEMBERS OF THE LEAGUE OF NATIONS.

SIGNATORIES OF THE TREATY OF PEACE.

United States of America.	Haiti.
Belgium.	Hedjas.
Bolivia.	Honduras.
Brazil.	Italy.
British Empire.	Japan.
Canada.	Liberia.
Australia.	Nicaragua.
South Africa.	Panama.
New Zealand.	Peru.
India.	Poland.
China.	Portugal.
Cuba.	Roumania.
Ecuador.	Serb-Croat-Slovene State.
France.	Siam.
Greece.	Czecho-Slovakia.
Guatemala.	Uruguay.

STATES INVITED TO ACCEDE TO THE COVENANT.

Argentine Republic.	Persia.
Chili.	Salvador.
Colombia.	Spain.
Denmark.	Sweden.
Netherlands.	Switzerland.
Norway.	Venezuela.
Paraguay.	

II. FIRST SECRETARY GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS.

The Honourable Sir James Eric Drummond,
K. C. M. G., C. B.

I. OPRINDELIGE MEDLEMMER AF FOLKENES FORBUND.

STATER, SOM UNDERTEGNER FREDSTRAKTATEN.

De amerikanske Forenede Stater.	Haiti.
Belgien.	Hedjaz.
Bolivia.	Honduras.
Brasilien.	Italien.
Det britiske Rige.	Japan.
Kanada.	Liberia.
Australien.	Nikaragua.
Sydafrika.	Panama.
New Zeeland.	Peru.
Indien.	Polen.
Kina.	Portugal.
Kuba.	Rumænien.
Ecuador.	Den serbisk-kroatisk- slovenske Stat.
Frankrig.	Siam.
Grækenland.	Czeco-Slovakien.
Guatemala.	Uruguay.

STATER, SOM OPFORDRES TIL AT TILTRÆDE FORBUNDSPAGTEN.

Argentina.	Parsien.
Chile.	Salvador.
Columbia.	Spanien.
Danmark.	Sverige.
Nederlandene.	Schweiz.
Norge.	Venezuela.
Paraguay.	

II. FOLKEFORBUNDETS FORSTE GENERAL- SEKRETÆR.

The Honourable Sir James Eric Drummond,
K. C. M. G., C. B.

TILFØJELSER.

Note ad p. 60 »bortset fra Japan«:

¹ Paa Forsamlingens første Møde fremsatte de skandinaviske Delegerede følgende Forslag angaaende Raadets Sammensætning:

»Raadet bestaar af Repræsentanter for de amerikanske Forenede Stater, det Britiske Rige, Frankrig, Italien og Japan samt af Repræsentanter for 4 andre Forbundsmedlemmer. Disse 4 Medlemmer udpeges af Delegeretforsamlingen paa dens aarlige Møde med en Stemmeflerhed af de paa Mødet repræsenterede Forbundsmedlemmer og for et Tidsrum af 4 Aar, at regne fra Begyndelsen af det Kalenderaar, som følger nærmest efter Valget. Et Medlem, som har været valgt for en Periode, kan ikke genvælges for den nærmest paafølgende. Den første Gang, Valget finder Sted, gælder Valget af de 4 Medlemmer for en Periode af henholdsvis 3, 4, 5 og 6 Aar.«

Dette Forslag tilsigter, som det vil ses, ikke at ændre Forholdet mellem Stormagter og Smaastater indenfor Raadet, men kun at sikre mod Genvalg, saaledes at alle Stater faar en rimelig Chance for at blive repræsenteret.

Spørgsmaalet blev henvist til foreløbig Behandling i et Udvalg, som udtalte sig for en to-aarig Valgperiode og Forbud mod Genvalg. Forsamlingen udskød imidlertid Afgørelsen til sit næste Møde.

Note ad p. 110 »efter den strenge Ret«

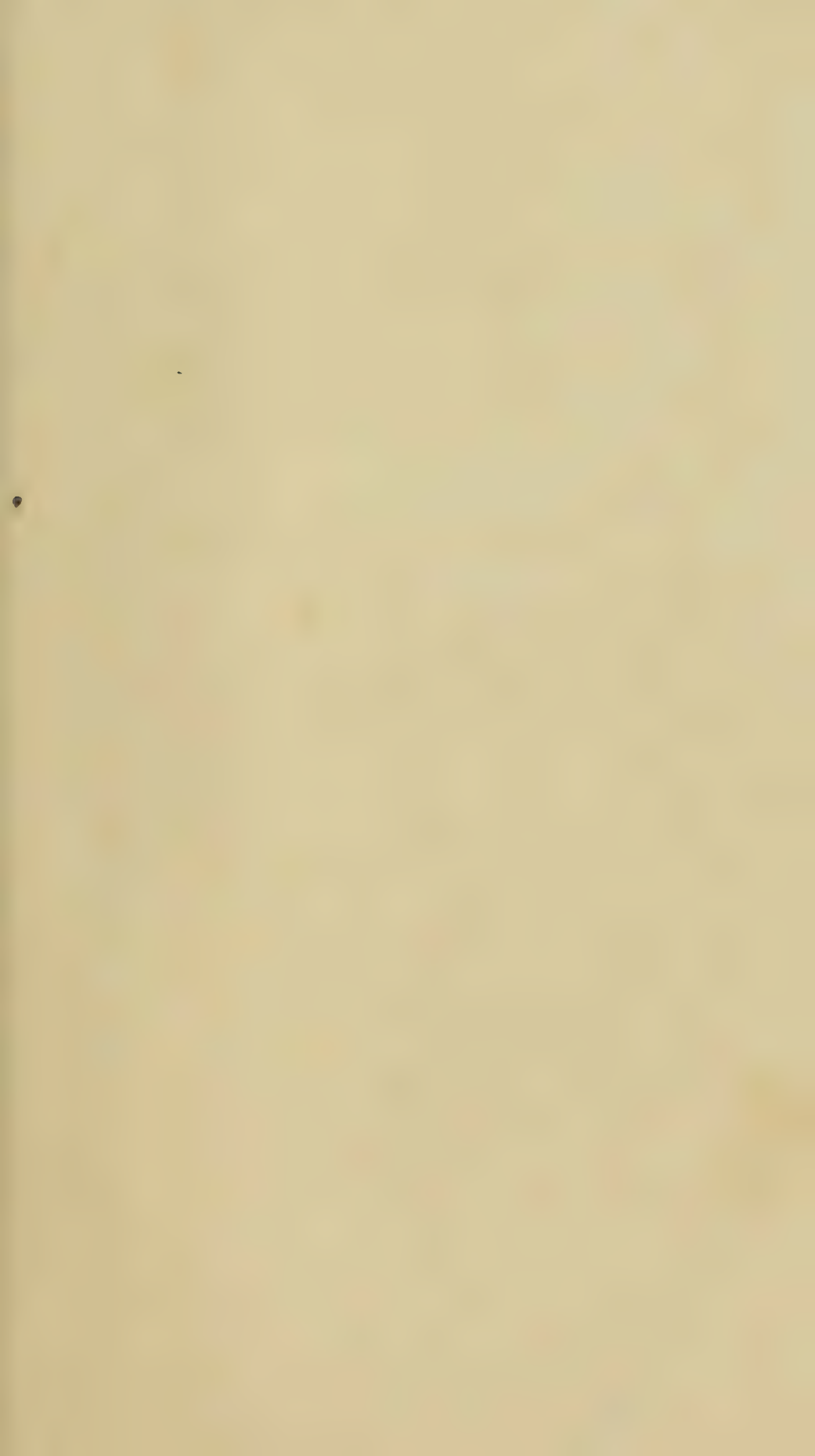
¹ De internationale Retslærde, som udarbejdede Udkastet til Reglementet for den internationale Domstol, var klare over Ønskeligheden af at give Domstolen den videst mulige Kompetence. De foreslog derfor, at Staterne, naar de ratificerede Reglementet, skulde kunne afgive en Erklæring om, at de betragtede den internationale Domstol som kompetent i alle de i Pagten nævnte Arter af juridiske Tvistemaal. Ved en saadan Erklæring, som kunde være ubetinget eller betinget af Gensidighed, bandt Staterne sig ikke blot til ikke at unddrage sig Voldgift under Paaberaabelse af Pagtens Forbehold »i Almindelighed«. De forpligtede sig yderligere til at indbringe deres Tvistigheder for den internationale Domstol, saaledes at dens Kompetence var fastslaaet, og der ikke kunde opstaa Strid om, hvilken Domstol burde foretrækkes.

Saadanne Erklæringer afgaves under Forsamlingens Møde af *Danmark, Svejts, Portugal, Uruguay, Salvador og Costa Rica.*

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Pag.
INLEDNING.	
KAPITEL I. FORHISTORIEN	19—26
Forbundet, Resultat af historisk Udvikling p. 10. Forudsættningerne Nationalstaternes Dannelse p. 11. Teknisk og økonomisk Udvikling p. 12. Staternes Suverænitæt, deres Solidaritet p. 13. Fredsforståelse og videnskabelig Drøftelse p. 18. Praktiske Tilfælde International Voldgift p. 18. 1. Haager-Fredskonference p. 20. Traktater om obligatorisk Voldgift p. 21. 2. Haager-Fredskonference p. 21.	
KAPITEL II. VERDENSKRIGEN OG FREDSKONFERENCEN	27—43
Verdenskrigens Indflydelse paa Synet paa Krig, Nationalitet, Suverænitæt p. 27. Wilsons 14 Punkter p. 33. Fredskonferencen p. 34. Udkastene til Folkeforbundet p. 34. Afhøring af Neutrale p. 37. Pagtens Forhold til Haager-Fredskonferencerne p. 40. Pagten et Børn af Verdenskrigen p. 41. Præget af anglo-saksisk Tankegang p. 41.	
KAPITEL III. FORBUNDETS MEDLEMMER	44—55
Forbundets Universalitet p. 44. Oprindelige Medlemmer og senere indtraadte p. 45. Betingelserne for Optagelse p. 46. Kolonier p. 47. Garantier p. 48. Optagelsesmaaden p. 49. Forudsættende Anerkendelse p. 50. Optagelse af Centralmagterne p. 51. Udtræden p. 53. Eksklusion p. 54.	
KAPITEL IV. FORBUNDETS ORGANISATION	56—64
Dets Organer p. 56. Udgifter p. 57. Sæde p. 58. Forsamlingen p. 59. Raadet p. 59. Tilkaldelse af Ikke-Medlemmer p. 60. Enstemmighed p. 61. Kompetencefordelingen p. 62.	
KAPITEL V. FORSAMLINGEN OG RAADET	65—82
Udkastene til Pagten p. 65. Stormagter og Smaastater p. 68. Suverænitæts- og Lighedsprincippet p. 70. Stormakternes privilegerede Stilling p. 72. Smaastaternes Betydning for Folkeforbundet p. 74. Enstemmighed p. 76. Myndighedsfordelingen p. 77.	
KAPITEL VI. DEN STAAENDE INTERNATIONALE DOMSTOL	83—87
Den permanente Voldgiftsdomstol i Haag p. 83. 2. Fredskonferencens Indkast til staaende Domstol p. 83. Pagtens Art. XIV p. 84. Domstolreglementet p. 85. Rettens Sammensætning p. 85. Parternes Repræsentation p. 86. Proceduren p. 87.	
KAPITEL VII. STATERNES UAFHÆNGIGHED OG UKRÆNKELIGHED	88—98
Den gældende Folkeret p. 88. Pagtens Art. X p. 89. Territorialgaranti p. 89. Grænsernes Urokkelighed p. 90. Wilson's Forslag p. 91. Selvbestemmelsesretten p. 92. Revision af Traktater p. 93. Art. X's principielle Uilstrækkelighed p. 94.	
KAPITEL VIII. KRIGENS BEGRÆNSNING	96—101
Krig et Brud paa den internationale Solidaritet p. 96. Forbud mod Krig ørkesløst p. 99. Pagten vanskeliggør Krig p. 101.	
KAPITEL IX. FORBUNDETS MÆGLENDE OG DØMMENDE VIRKSOMHED	104—121
Forbundet erstatter Enkeltstaterne som Mægler p. 104. Art. XIX. Forsamlingens Indgriben p. 108. Art. XI. Raadets Indgriben p. 109. Effektiv Indskriden først naar Krig er udbrudt p. 109. Art. XIII. Voldgiftsforpligtelsen p. 107. Tillægsprotokollen p. 109. Voldgiftsdomstolens ubestemt p. 109. Voldgiftsdomstolens Virkninger p. 110. Krig til ladt p. 111. Ikke-juridiske Tvistigheder p. 112. Undersøelse p. 114. Betænkningens Virkninger p. 118. Raad og Forsamling begge kompetente p. 115. Systemets Mangler p. 118. Oprettelse af Mæglingsskommission p. 120.	
KAPITEL X. FORBUNDSEKSEKUTION	122—150
Retmæssige og uretmæssige Krige p. 122. Forbundets Tvangsmyndighed p. 124. Suverænitæten p. 128. Forbundet imod Overtat p. 128. Forbundets Militærmagt p. 127. Deltagelsen frivillig p. 128. Virkninger	

	Pag.
gen heraf p. 129. Farerne ved Deltagelse for Smaastaterne p. 131. Passageretten p. 132. Økonomisk Boycott p. 134. Sammenligning med Neutralitet p. 135. Neutralitetsprincippet Opgivelse p. 138. »Moralisk Forpligtelse« til Deltagelse p. 139. Forudsætningerne herfor: betryggende Retsregler og Retspleje p. 142. Politiske Hensyn og Magt stadig dominerende indenfor Forbundet p. 148.	
KAPITEL XI. FORHOLDET TIL UDEFORSTAAENDE STATER	151—155
Hensynet til deres Suverænitet p. 151. Krige mellem dem en Fare for Forbundet p. 152. Art. XVII p. 153. Faren for Forbundets Partiskhed p. 154.	
KAPITEL XII. RUSTNINGERNES INDSKRÆNKNING	156—167
Rustningerne er en Fare for Freden. Art. VIII p. 156. Forbehold om »national Tryghed« og Forbundseksekution p. 158. Nedrustning maa ske forholdsmaessigt p. 159. Raadets Forslag ikke bindende p. 161. Bevarelsen af status quo p. 161. Manglen af Maalestok for Rustningernes Størrelse p. 163. Pligten til at give Oplysninger p. 163. Ingen Tvangsmidler foreskrevet p. 163. Forbundsforamlings Resolution om Bevarelsen af status quo p. 165. Nedrustningens psykologiske Forudsætninger p. 166.	
KAPITEL XIII. MANDATERNE	168—175
Smuts' Forslag p. 168. Wilson's Udkast p. 170. Fredstraktatens Art. 119 p. 171. Pagtens Bestemmelser p. 172. A-, B- og C-Mandater p. 172. Lige Adgang for alle Forbundsmedlemmer til Udnyttelse af Mandatterritorierne p. 175.	
KAPITEL XIV. FORBUNDETS ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE OPGAVER	176—187
Forbundets Andel i Genrejsningsarbejdet p. 176. Organisation af internationale Samkvemsinteresser under Forbundet p. 177. Nedbrydelse af økonomiske Skranker p. 178. Forbundets Deltagelse i det sociale Genrejsningsarbejde p. 180. Art. XXXIII. Den internationale Arbejderorganisation p. 182. Delegeretforsamlingen p. 182. Arbejderbeskyttelse ved international Overenskomst eller ved Lov p. 184. Majoritetsbeslutninger p. 185. Kontrol med Gennemførelsen p. 186. De nye Folkeretsprincipper i Arbejderoverenskomsten p. 187.	
KAPITEL XV. PAGTENS FORHOLD TIL ANDRE INTERNATIONALE AFTALER	188—196
Art. XX p. 188. Modstridende Traktater p. 189. Alliancetraktater p. 190. Den europæiske Ligevægt p. 191. Gruppedannelser indenfor Forbundet p. 191. Paabud om Traktaters Offentliggørelse Art. XVIII p. 193. Art. XXI. Voldgiftstraktater p. 194. Monroe-Doktrinen p. 195.	
KAPITEL XVI. FORBUNDSÆNDRINGER	197—202
Nødvendigheden af Ændringer og Faren ved disse p. 197. Art. XXVI p. 198. Enstemmighed p. 199. Forkastelse betyder Udtræden p. 200. De skandinaviske Ændringsforslag. Maalestok for Forbundets Tilpasningsevne p. 201.	
FORBUNDSPAGT FOR FOLKENES FORBUND	203—237
TILFØJELSER	238



CA
—
UN
—

OVE
POCKET
—
LIBRARY
—

Christian
forbund

JX
1975
S2643

Schou, Peter Christian
Folkenes forbund

84

UTL AT DOWNSVIEW



D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 06 13 11 013 9